MÉXICO Y EL MUNDO

HISTORIA DE SUS RELACIONES EXTERIORES

TOMO VIII

Hacia la globalización

(12054)



SENADO DE LA REPÚBLICA

Carta de rutas aéreas, 1960
(Mapoteca Manuel Orozco y Berra, SAGAR).
Fotografía: Jorge Moreno Cárdenas

Participaron:
Miguel Ángel Covién G.
Rogelio Aguirre Vilchis
Myriam Caballero Mabarak
Rocío Castañeda Quiroz
Francisco Contreras Rodríguez
Francisco de Casas Parada
Francisco del Bosque García
Roberto González Vallejo
Ma. Eugenia Castañeda Quiroz

Responsables de la investigación iconográfica:

Adela Pinet Plasencia
Evangelina Villarreal Murueta

Agradecemos a las siguientes personas e instituciones las facilidades otorgadas para la utilización de su acervo a fin de ilustrar la presente serie:

Acervo del Senado de la República
Archivo General de la Nación
Dr. Edmundo O'Gorman
Arq. Fernando Abascal Sherwell
Biblioteca Nacional de Antropología e Historia
Biblioteca Nacional, UNAM
Biblioteca del Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM
Biblioteca del Instituto Anglo Mexicano de Cultura
Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada de la SHCP
Biblioteca Daniel Cosío Villegas de El Colegio de México
Acervo Histórico Diplomático de la SRE
Hemeroteca Nacional, UNAM
Mapoteca Manuel Orozco y Berra, SAGAR
Museo Nacional de Historia
Museo Nacional de las Intervenciones
Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística

Segunda edición aumentada, junio 2000
© D.R. Senado de la República
Impreso en México
ISBN 968-6512-85-2 Obra Completa
ISBN 968-6512-83-7 Tomo VIII

Edición del Senado de la República, a cargo
de la Comisión Editorial y su Secretariado Técnico.

MÉXICO Y EL MUNDO
HISTORIA DE SUS RELACIONES EXTERIORES

TOMO
VIII

Hacia la globalización

Carlos Rico

EL COLEGIO DE MÉXICO



SENADO DE LA REPÚBLICA

H. CÁMARA DE SENADORES
BIBLIOTECA "MELCHOR OCAMPO"

LVII LEGISLATURA
Cámara de Senadores
Junta de Coordinación política

María de los Ángeles Moreno Uriegas
PRESIDENTA

Gabriel Jiménez Remus
GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Héctor Sánchez López
GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Eduardo Andrade Sánchez
GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Rodolfo Becerril Straffon
GRUPO PARLAMENTARIO PRI

Juan de Dios Castro Lozano
GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Adalberto Campuzano Rivera
SECRETARIO GENERAL DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS

Graciela Brasdefer Hernández
TESORERA

Índice

Introducción

Encapsulando en una sola frase las facetas más severas del juicio que sobre el comportamiento internacional del Estado mexicano durante la posguerra han elaborado algunos de nuestros más agudos analistas, Mario Ojeda ha identificado el periodo examinado en este volumen como el del "surgimiento de una política exterior activa".[1] Como lo sugiere esta designación, desde los primeros años de la década de los setenta se van a presentar una serie de novedades significativas en esa faceta de la actividad estatal en nuestro país. Éstas resaltan con particular claridad cuando se les contrasta con el telón de fondo que nos proporciona aun la más somera revisión de los principales rasgos de la diplomacia mexicana durante el cuarto de siglo previo.

Los más significativos entre estos últimos se refieren por su parte a la sustancia misma de la política exterior y, por la otra, a sus espacios fundamentales de expresión. Existe un claro consenso entre los estudiosos del tema por lo que se refiere al primero de esos puntos hay, por ejemplo, un acuerdo considerable en relación al bajo perfil que la política exterior de México tiende a mantener durante esos años, por lo que se refiere tanto al lugar secundario que ocupa entre las distintas facetas de la política pública mexicana como al tono dominante de sus acciones internacionales. La limitada prioridad que estas actividades reciben por parte de los órganos centrales del sistema político mexicano se expresa, por ejemplo, en términos de su muy limitada participación en el gasto público. La discreción que caracteriza el comportamiento internacional mexi-

[1] Mario Ojeda, *México: El surgimiento de una política exterior activa*, (México: SEP/Foro 2000, 1986).

cano, por otra parte, se resume a la escasa participación que la política exterior tiene —con claras y notables excepciones, sobre todo alrededor del tema del desarme— en la discusión de los principales temas de la agenda global de la época. Entre las características centrales de la política exterior de México durante la posguerra estaba su "nonassertiveness in the international arena".[2]

La actitud adoptada en relación a la posibilidad de ocupar uno de los asientos no permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas resume con claridad el sentido de esta primera característica de la diplomacia mexicana durante el cuarto de siglo que sigue a la segunda guerra mundial después de haber sido electo a tal posición durante el primer año de operaciones de la organización, el gobierno mexicano decide, a partir de 1947, que no está en el interés nacional el volver a buscar tal participación. El sentido político de tal decisión es claro: evitar verse innecesariamente envuelto en los agudos conflictos entre los bloques que caracterizan la política internacional de esos años. La limitada vinculación con las actividades del Consejo será una de las constantes más claras de la política exterior mexicana no sólo a lo largo del cuarto de siglo de la posguerra sino aun de los setenta. De hecho, la percepción dominante al respecto en los círculos diplomáticos mexicanos no será revisada sino hasta principios de los ochenta.

Un segundo tipo de esfuerzo dirigido a evitar el verse involucrado en las principales discusiones políticas de la época lo constituía el énfasis dado por la diplomacia mexicana a los principios del derecho internacional. Reflejando —al menos en parte— los intereses reales de un participante en la política mundial con escasos elementos de poder real para apoyar sus posiciones, la política exterior mexicana adopta un tono marcadamente jurídico. Algunos autores han identificado este rasgo, por referencia al contenido formal de algunas de las más destacadas posiciones adoptadas por la diplomacia mexicana durante el periodo, como juridicista.

El énfasis en las dimensiones jurídicas de la vida internacional tuvo diversas expresiones a lo largo de estos años. La política exterior —y los diplomáticos mexicanos— fundaron su comportamiento en unos cuantos principios que le dieron estabilidad, coherencia, continuidad y predecibilidad. La política principista contribuía también, por otra parte, en el esfuerzo por evitar comprometerse innecesariamente con los principales debates político-estratégicos del momento.

[2] John F. McShane, "Emerging Regional Power: México's Role in the Caribbean Basin", en Ferris y Lincoln, p.192.

Pero el énfasis en los principios tenía también otras implicaciones. Lo pequeño de su número y lo amplio de su contenido, sin embargo, reflejaba la escasa conexión que existía entre la actitud y la promoción de intereses mexicanos específicos en la esfera internacional. La omnipresencia da tales principios hacía, de hecho, innecesaria en ocasiones la existencia de instrucciones concretas y específicas para los representantes mexicanos en diversos foros internacionales.

El contenido fundamentalmente jurídico de la política exterior mexicana se expresó con particular claridad en el campo de la diplomacia multilateral, donde la "ampliación del imperio del derecho se transformó en objetivo central. México participará durante todos esos años en prácticamente todos los esfuerzos de codificación del derecho internacional que se dan en los diversos organismos internacionales a los que pertenece. Si bien el énfasis de la diplomacia mexicana en argumentaciones de carácter fundamentalmente jurídico tendrá excepciones —también claras y notables— a lo largo de las dos décadas examinadas con mayor detalle en este volumen, será éste un objetivo que se mantenga también más allá de los años de la posguerra.

La limitada extensión de los contactos diplomáticos mexicanos durante el periodo constituye otro buen indicador del bajo perfil del país durante esos años. En ocasiones se ha identificado a este bajo perfil como la característica fundamental de una política aislacionista. Tal vez sería más preciso hablar de una política exterior que asume durante esos años limitaciones claras en el campo de su aplicación. Por lo que se refiere a las principales regiones y países del mundo la diplomacia mexicana concentra sus esfuerzos bilaterales en el hemisferio americano. El resto de América Latina, y sobre todo Estados Unidos serán los puntos de referencia fundamentales a lo largo de la posguerra.

Los esfuerzos multilaterales del país se concentrarán también en el hemisferio. Con la relativa excepción, importante sin duda, del tema del desarme, la política exterior mexicana se centrará durante los años de la posguerra en temáticas de alcance básicamente americano. Por una parte, sus principales temáticas durante el periodo harán referencia directa a los problemas de la América Latina. A partir de los sesenta, por ejemplo, los esfuerzos en pro de la integración y de la desnuclearización de la América Latina se consolidarán como dimensiones centrales de la acción internacional mexicana. El sistema interamericano será, por otra parte, el escenario privilegiado de algunos de los momentos más destacados de la política exterior mexicana durante el periodo. En él se presentan tanto sus principales desafíos como sus reacciones más notables.

Es ahí donde se concreta y donde se aclaran los principales "alcances y límites de una última característica central de la diplomacia mexicana de la posguerra, la independencia relativa en relación a las preferencias norteamericanas que la distinguen del comportamiento internacional de buena parte del resto de la América Latina.[3]

A pesar de que la relación con Estados Unidos domina claramente sus actividades durante el periodo esto nos lleva a una convergencia de percepciones o actitudes en esta esfera. México se opuso, en el plano regional, al concepto de una organización multilateral hemisférica en el campo de la defensa[4] y rehusó participar en cualquiera de las fuerzas colectivas de ocupación organizadas al amparo del sistema interamericano, o a condonar sus actividades. Algunas de las más notables características de la política seguida hacia la revolución cubana —el caso en el que se funda buena parte de los alegatos en favor de la existencia de tal "independencia relativa"— ilustran, por otra parte, los parámetros fundamentales dentro de los que aquella tenía que expresarse.

Tres de entre esas características resultan particularmente útiles para contrastar la descripción de los cambios sufridos por la política exterior mexicana a lo largo de las siguientes dos décadas que se hace en el cuerpo de este volumen. En buena medida, el comportamiento en este tema simplemente refleja las características más generales de la diplomacia mexicana ya mencionadas. Así, después de algunos planteamientos iniciales de tono abiertamente político, la política mexicana hacia la revolución se centra en argumentaciones fundamentalmente jurídicas, primera de las tres características que interesa relevar. El resultado fundamental es que, según la característica que nos concierne aquí, el apoyo que el Estado mexicano le brinda al gobierno cubano —indudablemente importante si hemos de juzgar a partir de las actitudes que éste adopta ante su contraparte mexicana— será de carácter fundamentalmente diplomático. No se pretende con esto, minimizar la importancia del mantenimiento de relaciones diplomáticas. La política mexicana no se traduce, sin embargo, en ninguna expresión concreta de solidaridad económica con un proceso revolucionario que enfrenta al bloqueo no sólo de Estados Unidos sino del resto de la región. A todo lo largo de los sesenta Cuba mantiene la misma proporción de las transacciones económicas de México.

[3] La referencia es a Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, (México: El Colegio de México, 1976).
[4] Connell-Smith (1966), p. 32.

La tercera característica de la política mexicana hacia la revolución cubana ilustra también una de sus tendencias más generales. A lo largo del conflicto que se genera al interior de la Organización de Estados Americanos respecto al tratamiento intenso que debe darse a la revolución, el gobierno mexicano no hace un proselitismo intenso en favor de sus posiciones. El gobierno de México defiende los principios de su política exterior y en ocasiones parece preferir el papel de "voz que clama en el desierto", antes que buscar aliados de consideración. Será esta la base fundamental del "acuerdo para disentir" con los norteamericanos del que disfruta la diplomacia mexicana durante esos años.

Pero el mencionado acuerdo tenía también otra cara. La sensación de relativa "equidistancia" entre los bloques que surge de la consideración de sus dimensiones hemisféricas debe ser matizada. De hecho, sólo se explica por el hecho de que las relaciones que México mantuvo con los dos campos principales de países durante la posguerra no fueron iguales. El Estado mexicano no tiene de hecho ni siquiera vínculos diplomáticos con la República Popular China o buena parte de los miembros del Pacto de Varsovia, sino hasta los setenta.

La imagen que surge de este apretado resumen tiene tanto luces como sombras. El estado mexicano tiene a lo largo de la posguerra una política exterior basada en la defensa estable y predecible de un conjunto de principios de comportamiento internacional de naturaleza y alcance amplios que le permiten preservar algún grado de independencia ante las preferencias de las superpotencias que no sólo hegemoniza claramente el campo occidental, sino que es su vecina inmediata. Esta política mantendrá un perfil bajo, basado en argumentaciones de carácter jurídico y en la decisión de no buscar prosélitos o aun aliados para sus principales causas. Tenderá a concentrarse en el hemisferio americano, donde se plantearán las principales excepciones de una diplomacia prácticamente aislacionista, con pocas vinculaciones directas con las otras facetas de la actividad estatal mexicana del periodo.

Es en contraposición con estas realidades que se definirán las principales características de la política exterior mexicana desde el inicio de la década de los setenta. Explorar las causas que hicieron posible el recién descrito comportamiento internacional del Estado mexicano ayuda a identificar los factores que permitirán explorar los cambios que la misma tiene en los siguientes veinte años. El supuesto básico de este volumen es que en ambos casos las características básicas de la política exterior del Estado mexicano reflejan, además del peso de nuestra cultura política y de factores históricos de primera importancia, condicionantes

—tanto de orden interno como externo— más estrictamente acotados por las realidades concretas de cada uno de estos periodos.

El estudio de la política exterior no puede separarse del análisis tanto de cuáles son los "grandes problemas nacionales" en cada uno de esos momentos como de cuál es la estrategia estatal para enfrentarlos. Los desafíos, oportunidades y límites objetivos que definirán para ésta las realidades internacionales dominantes en cada uno de ellos, constituyen la segunda cara de una misma moneda, definiendo la relación existente entre las características de la política exterior mexicana, por una parte, y las del contexto internacional de la misma, por la otra.

Si empleamos estos criterios para analizar las características de la política exterior mexicana durante la posguerra surgen con claridad los tres conjuntos de factores que guiarán la descripción histórica desarrollada en el resto de este estudio. En primer término, destaca el papel de la *estrategia de desarrollo económico seguida durante esos años.* El relativo éxito del modelo de substitución de importaciones condicionaba claramente el comportamiento internacional del Estado mexicano, marcando límites precisos a la relevancia de sus vinculaciones internacionales para el logro de los objetivos fundamentales de la política pública durante esos años. Existían, es cierto, algunas conexiones entre ambos niveles. El énfasis que la diplomacia mexicana daría a Estados Unidos en la dimensión bilateral estaba, por ejemplo, relacionado con los requerimientos del modelo de desarrollo. El papel de la política exterior en tanto instrumento de la estrategia de desarrollo económico era sin embargo, en ese contexto, muy limitado.

El segundo conjunto de factores que contribuyen a explicar las características de la política exterior mexicana durante la posguerra se refiere a las condiciones imperantes en la vida política interna nacional durante el periodo. La estabilidad del régimen político en un plano más amplio es, por ejemplo, parte fundamental de cualquier intento de explicar la continuidad y predecibilidad de la política exterior de esos años. El "acuerdo para disentir" con los norteamericanos tenía por otra parte en su base misma su interés en el mantenimiento del orden interno en nuestro país.

Los constreñimientos que la situación internacional planteaba durante esos años contribuyeron también, por último, a definir algunas de las características centrales de la política exterior mexicana durante el periodo. La existencia de un contexto internacional relativamente estable, dentro del cual los temas considerados prioritarios por el gobierno mexicano se ubicaban claramente dentro de los espacios de la "baja política"

internacional limitaba, por ejemplo, las oportunidades que la acción diplomática mexicana podía explotar a ese nivel. Esto era también cierto para el caso de los temas que sí atraían la atención de los principales actores internacionales. Tomemos, a guisa de ejemplo, el caso de la tendencia a la acción aislada y no proselitista ya recordada en relación a algunos de los principales problemas que debe enfrentar el sistema interamericano durante la posguerra. En las condiciones de la política internacional y regional de esos años, por ejemplo, no hubiese resultado fácil encontrar aliados para las posiciones adoptadas por el gobierno mexicano. Puede así entenderse que México haya contado con una esfera de acción más limitada en el marco del sistema bipolar que aquellos países afroasiáticos que se encontraban en "zonas en disputa" y que pudieron llegar a la política de no alineamiento.

Estrategia de desarrollo, situación política interna y contexto internacional; son estos los tres conjuntos de factores frente a los cuales pueden trazarse las modificaciones que los condicionantes básicos de la política exterior mexicana sufren en las últimas dos décadas. Demasiadas cosas han cambiado en relación a ellos desde fines de los sesenta, como para que la acción internacional del Estado mexicano no hubiese sido afectada. La política exterior mexicana va a estar, de hecho, condicionada durante las dos últimas décadas por la presencia de nuevas realidades en estas tres dimensiones a partir de las cuales se abren nuevas demandas y oportunidades, al mismo tiempo que se definen límites objetivos a lo que la sola voluntad de las tres administraciones examinadas puede alcanzar en esta esfera.

La estrategia de desarrollo seguida por el gobierno mexicano va a sustituir modificaciones considerables. Son varios los caminos que se intentan durante estas dos décadas para enfrentar las nuevas realidades que enfrenta el Estado mexicano. Sin embargo por distintas razones, la política exterior y el énfasis en las vinculaciones internacionales del país van a encontrar un lugar privilegiado en prácticamente todas las opciones de política económica que son consideradas desde inicios de los setenta. En segundo término, las demandas políticas que el régimen debe enfrentar, también presentan novedades significativas. Después de 1968 la necesidad de recuperar la legitimidad de las instituciones políticas se transforma en un objetivo central de la política pública. La política exterior va a mostrarse como una actividad de costo relativamente bajo para alcanzar este objetivo, al menos hasta que se pase de la "crisis de legitimidad" de principios de los setenta a la de "confianza" que domina desde mediados de esa década. Por último, cambian también, sus principales contrapartes internacionales. América Latina cam-

bia.[5] También lo hace Estados Unidos. De manera más global, el sistema internacional en cuyo seno tiene lugar la interacción de México con el resto de los actores de la economía y la política internacionales también sufre transformaciones de primera importancia a lo largo de las últimas dos décadas.

A lo largo de las dos décadas cubiertas en este volumen tiene lugar una serie de cambios profundos en el sistema internacional. El mundo de la posguerra es gradualmente transformado hasta llevar, en el inicio de los noventa al surgimiento de una serie de realidades fundamentalmente distintas de aquellas que dominaron la escena mundial durante el cuarto de siglo que siguió a la segunda guerra mundial. Esta transformación es el resultado de un buen número de factores, entre los que dos conjuntos de desarrollos ocupan un lugar central. Por una parte, la expresión política, evidente desde el inicio mismo de los setenta, de los cambios en la distribución del poder económico mundial operados en el curso de la posguerra. Por la otra, las modificaciones introducidas gradualmente en la agenda político-estratégica internacional, cuyo sentido último se concreta solamente en la segunda mitad de los ochenta.

Los 19 años que separan la entrada de la primera década descrita en este volumen del cierre de la segunda engloban, de hecho, la transición entre dos periodos de la economía y la política mundiales profundamente distintos. Es esta una transición larga, de la que está ausente el elemento catalizador representado en otros momentos históricos por la confrontación militar directa entre los nuevos aspirantes al estatus de superpotencias. A pesar del ritmo relativamente lento que la caracteriza, sus momentos nodales marcan profundamente los temas que tienden a dominar la agenda internacional a lo largo de todo el periodo, abriendo tanto oportunidades como desafíos para las políticas exteriores de los distintos miembros de la comunidad internacional. Durante las últimas dos décadas las reglas del juego político y económico internacional son, de hecho, objeto de una negociación y renegociación constantes en las que prácticamente todos aquellos actores internacionales con alguna capacidad para ello intentan participar activamente.

Es por contraste con el cuarto de siglo previo que destacan algunas de las características comunes más relevantes de las dos décadas que nos

[5] Un resumen de los principales indicadores a este respecto puede encontrarse en Gilbert W. Merk, *The future of Latin America: Dimensions of Change* (Ponencia presentada en la reunion anual de la American Sociological Association, San Francisco, California, septiembre 6-10, 1982; consúltese también el capítulo introductorio de Middlebrook, kevin y Rico, Carlos, *U.S. - Latin American Relations in the eighties*, Pittsburgh University Press, 1985.

ocupan. Existen también, sin embargo, diferencias considerables entre ellas, que tienen un claro impacto en la percepción dominante en cada una respecto a la dirección y significado último de los cambios que se operan en el sistema internacional. A lo largo del periodo de transición que nos ocupa, lo que la literatura internacional del periodo identificó como las "nuevas" realidades internacionales de los setenta, con su promesa de cambio en favor de los países en desarrollo, van a ser desplazadas por las "aun más nuevas" realidades de la última década. Las lecturas del futuro inmediato que dominan en este último periodo serán crecientemente escépticas a la posibilidad real de que el "nuevo orden mundial" que tiende a concretarse en los noventa refleja un grado significativo de equidad en la distribución del poder económico y político mundial.

Las modificaciones introducidas en el contexto internacional, a lo largo de las dos décadas que nos ocupan erosionan la relativa estabilidad de los parámetros internacionales del comportamiento internacional mexicano durante el cuarto de siglo precedente. No será, sin embargo, la política exterior implementada durante los ochenta por las administraciones de Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel de la Madrid, la única dimensión de la actividad estatal mexicana afectada. La política económica interna y aun el propio crecimiento económico del país van a estar también cada vez más estrechamente ligados a diversos factores internacionales. El comportamiento de la economía nacional dependerá en medida creciente, por ejemplo, de desarrollos que tienen lugar más allá de nuestras fronteras nacionales. Unos cuantos ejemplos, desarrollados con mayor amplitud en el cuerpo mismo del volumen, pueden ilustrar con claridad esta idea. Los vaivenes del mercado petrolero internacional, por ejemplo, tienden a transformarse en factores contextuales de primera importancia para México a lo largo de estos años; la disponibilidad de recursos financieros que tienden a favorecer el reciclaje de los "petrodólares" contribuye, por otra parte, a la expansión dramática del endeudamiento externo durante esos años; las dificultades comerciales norteamericanas contribuyen a frustrar los primeros esfuerzos de promoción de exportaciones; la política económica implementada en ese país durante los primeros años de los ochenta y, en particular, el manejo de la tasa de interés tendrán un papel de primera importancia en el estallido de la crisis financiera, etcétera.

El "surgimiento de una política exterior activa" reflejará en primera instancia, un intento por afectar desarrollos internacionales, cuyo impacto era crecientemente abierto para principios de los setenta. En algunos de ellos —el surgimiento de nuevos exportadores petroleros, por ejem-

plo— las acciones internacionales mexicanas tendrán una importancia central. En otros casos, elementos que marcaron profundamente el tono de la política exterior mexicana durante los setenta, tales como la relevancia de las negociaciones norte-sur, no pueden repetirse, aunque lo hubiese querido, ya que no parece haber sido el caso de alguna de las administraciones mexicanas posteriores.

Estos elementos fundamentales de contexto plantearán, así, a lo largo de las dos décadas cubiertas en este volumen, no sólo una nueva serie de oportunidades sino también una serie de nuevas demandas a la política exterior del Estado mexicano. El hecho de que el comportamiento internacional de otros Estados ubicados en situaciones similares sufriese también modificaciones significativas durante el mismo periodo resalta la relevancia de estos cambios contextuales para la historia que se describe a lo largo de estas páginas.

Tercermundismo y diversificación (1970-1976)

En la introducción de este volumen se describieron brevemente tanto los rasgos centrales de la política exterior mexicana durante la posguerra como las principales razones que contribuyen a explicarlos. Para fines de los sesenta y principios de los setenta diversos comentaristas, rescatando un buen número de sus más notables características, cuestionaron ácida y certeramente otras. El énfasis juridicista y principista de la diplomacia, por ejemplo, fue asociado con una actitud defensiva[1] y un idealismo carente de sustancia,[2] reflejados también en la despolitización, el aislamiento político y la tradición de no proselitismo descritas en las páginas iniciales de este volumen. De hecho, algunos de los más lúcidos analistas de la actividad internacional del Estado mexicano durante el periodo llegaron a preguntarse hasta dónde nos encontrábamos frente a una "política" propiamente tal.[3]

Estas críticas no eran, desde luego, inéditas. Ya desde mediados de los sesenta se habían escuchado voces que proponían la necesidad de un comportamiento internacional más activo y dinámico. Antonio Carrillo Flores, por ejemplo, había argumentado en 1965 que

[1] Mario Ojeda, "El perfil internacional de México en 1980", en Varios autores, *El Perfil de México en 1980*, vol. III, (México: Siglo XXI, 1972).

[2] Ricardo Valero, "La política exterior en la coyuntura actual de México".

[3] Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, (México: El Colegio de México, 1984). Segunda edición, pp. 100-101.

> ... el nivel alcanzado por México en su desarrollo interno requiere de una participación activa en el ámbito internacional. Una actitud desconfiada, negativa y puramente defensiva hacia el mundo exterior, y una política internacional que acentuara únicamente el aspecto anti-intervencionista, no es compatible con la situación de un país cuyo desarrollo interno está condicionado en gran medida por factores internacionales.[4]

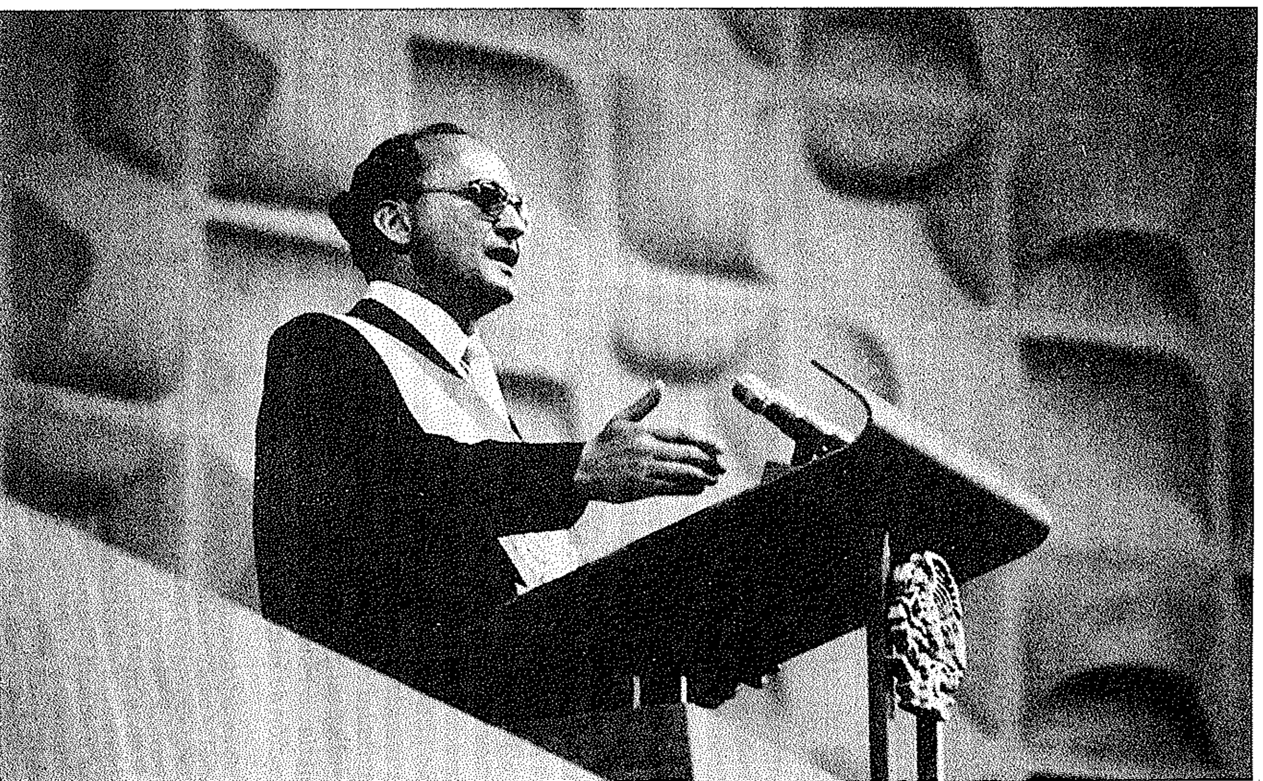
Fue necesario esperar todavía algunos años para que estas expectativas de cambio se concretasen. La segunda mitad de los sesenta, lejos de introducir los cambios sugeridos, fue testigo de un retorno a patrones de comportamiento relativamente conocido. En efecto, después del activismo internacional característico del sexenio de Adolfo López Mateos, sólo la política hacia Centroamérica introduce alguna novedad en la diplomacia de la administración Díaz Ordaz.

La política exterior mexicana, sin embargo, se transforma significativamente durante el sexenio de Luis Echeverría. Este cambio se expresa en muy variadas esferas y niveles. El relativo "aislacionismo" de los años de la posguerra será reemplazado por una presencia internacional activa.[5] Las temáticas económicas ocuparán un lugar central en la agenda. El espacio de la acción diplomática mexicana será también alterado. En la primera mitad de los setenta la actividad internacional mexicana encuentra su espacio preferencial de acción, de hecho, más allá del hemisferio americano. El énfasis casi exclusivo en la relación bilateral con Estados Unidos será desplazado por un esfuerzo sin precedente de ampliación de las vinculaciones internacionales del país. Será, de hecho, en relación a todas estas novedades que los analistas mexicanos e internacionales del momento empiecen a hablar de una "nueva política exterior".

¿Cómo explicar este cambio? ¿Cuáles son los factores que explican estas modificaciones? Son de nueva cuenta muchas las variables que es necesario tomar en cuenta para responder adecuadamente a estas preguntas. La personalidad, los intereses y el "estilo de gobierno" de Luis Echeverría, por ejemplo, deben indudablemente ser incorporados entre ellas. En este capítulo, sin embargo, se busca contribuir a darles respuesta a partir de las implicaciones de un hecho al mismo tiempo sencillo y fundamental: para principios de los setenta los factores condicionantes

[4] Antonio Carrillo Flores, "La política exterior de México", en *Foro Internacional,* vol. VI, núm. 2-3, octubre 1965, marzo, 1966, p. 237.

[5] "Ya requería el país de una política exterior autónoma, activa y de apertura", señaló Emilio O. Rabasa, prácticamente al concluir su gestión al frente de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Discurso en la Escuela Naval, p. 28.



El gobierno de Luis Echeverría se caracterizó por perseguir una presencia internacional activa.

del comportamiento internacional mexicano a lo largo del cuarto de siglo previo se han modificado substancialmente. El punto de partida del argumento que aquí se presenta lo constituyen, así, los cambios experimentados durante la primera mitad de la década en los tres conjuntos de variables que nos sirvieron para analizar las características básicas de la política exterior mexicana durante la posguerra.[6]

En la introducción se recordaron ya los cambios que el contexto internacional de la política exterior experimenta no bien entrados los setenta. Para el momento en el que sube al poder la administración Echeverría habrán cambiado también substancialmente los principales condicionantes internos de la política exterior. Las modificaciones que empiezan a introducirse en la *estrategia de desarrollo* representan el primer espacio en el que se expresan las nuevas realidades que condicionarán la diplomacia mexicana a lo largo de las siguientes dos décadas.[7] Los éxitos del modelo de desarrollo "hacia adentro" habían sido significativos. Comparada con la situación de inestabilidad, inflación, devaluaciones frecuentes y, en general, crecimiento económico errático que caracteriza a buena parte de los países latinoamericanos durante el periodo, el comportamiento de la economía mexicana es en más de un renglón, ejemplar. Como es bien sabido, tal comportamiento da abundantes razones para que, una vez superados los problemas del agotamiento de la "etapa fácil" de la substitución de importaciones, diversos observadores hablen del "milagro económico mexicano". El lugar mismo de México en el mundo será alterado por estas profundas modificaciones.[8]

Los logros del "desarrollo estabilizador" (DE) son particularmente claros cuando se les compara con lo que fueron sus objetivos principales: "crecer con rapidez y mantener la estabilidad de precios y el tipo de cambio".[9] Desde mediados de los cincuenta la economía mexicana crece, de manera sostenida a una tasa superior a 6%, al mismo tiempo que la tasa de inflación anual (3-4%) se asemeja bastante a la de los países desarrollados que constituyen sus principales mercados. La paridad cambiaría se mantiene inalterada desde 1954.[10] El avance de la industrialización se resume en un dato. La participación de las manufacturas

[6] Se trabaja, así, sobre las ideas expuestas en Mario Ojeda, *op. cit.* Ver especialmente la página 164 para una referencia explícita a este tipo de factores.

[7] Mario Ojeda, *El perfil de México en 1980*, (México: Siglo XXI, Editores).

[8] Mario Ojeda, "El lugar de México en el mundo contemporáneo", en *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 4 (96), abril-junio de 1984. Véase también Guadalupe González, "Incertidumbres de una potencia media regional..."

[9] Carlos Bazdresch, "La política económica", *Plural*, núm. 22, julio de 1973, p. 18.

[10] C. Gribomont y M. Rimez, "La política económica del gobierno de Luis Echeverría (1971-1976): un primer ensayo de interpretación", *El Trimestre Económico*, vol. XLIV (4), octubre-diciembre de 1977; núm. 176.

en el Producto Interno Bruto, que había pasado de 16.4% en 1936 a 21.2% en 1953, llega para 1967 a 26.5 por ciento.[11]

Sin embargo, para fines de los sesenta, los principales límites del modelo de desarrollo centrado en la substitución de importaciones se han hecho evidentes. El sector externo de la economía, punto directo de contacto entre la política económica interna y el escenario internacional, es uno de los más claramente afectados.[12] Como era el caso en otras esferas, la economía nacional se enfrentaba aquí con problemas derivados del considerable éxito del modelo de desarrollo anterior. También en este caso la política de desarrollo seguida en décadas anteriores había tenido logros significativos. La proporción de las importaciones en la oferta de bienes industriales, por ejemplo, había disminuido de 35.8% en 1950 a 19.9% diez años después para llegar hasta 15.7% en 1965.[13]

El sector externo de la economía tiende, sin embargo, a caracterizarse durante esos años por la presencia de un "déficit estructural" que va a ser considerado por los observadores económicos como una de las manifestaciones más inmediatas de la insuficiencia actual del desarrollo estabilizador.[14] La incapacidad de la economía durante los sesenta para aumentar significativamente las exportaciones se resume en el hecho de que éstas pasan de representar 4.5% en la estructura de la producción industrial por usos en 1950 a 4.7% en 1960 y a tan sólo 3.7% cinco años después.[15] Esto contribuye a generar una creciente brecha en la balanza comercial. La política de tipo de cambio, la caída de los precios de los productos tradicionales de exportación en los mercados mundiales y los problemas del sector agropecuario contribuirán también en estos años a generar esta tendencia constante al estrangulamiento externo. Durante los últimos años de los sesenta, por otra parte, son cada vez menos útiles los "mecanismos equilibradores", tales como el turismo y el gasto fronterizo, que durante las décadas previas habían contribuido a mitigar los efectos de la incapacidad exportadora y la reducción de los "márgenes comprimibles" de la balanza de pagos mexicana.[16]

[11] Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, (México: Siglo XXI, Editores, 1975), quinta edición, p. 220.
[12] Jorge Eduardo Navarrete, "Desequilibrio y dependencia en las relaciones económicas internacionales de México", en Miguel Wionczek (ed.), *¿Crecimiento o desarrollo económico?*, (México: SEP 70, 1972).
[13] Leopoldo Solís, *op. cit.*, p. 239.
[14] Bazdresch, op. cit., p. 18.
[15] Solís, *op. cit.*, p. 239.
[16] Mario Ojeda, "El perfil internacional de México en 1980", en Varios autores, *El perfil de México en 1980*, (México: Siglo XXI, 1972).

La cuenta de capitales, por otra parte, era también afectada por esta situación. El dato más relevante a este respecto lo constituye el incremento en el endeudamiento externo del sector público que para 1970 rebasa los 4 200 millones de dólares.[17] El servicio de la deuda externa llega a fines de los sesenta a lo que entonces eran considerados como los "límites tolerables" por las más importantes instituciones financieras internacionales, representando 26% de los ingresos totales del país por concepto de exportaciones.[18]

Comparada con la situación que la economía nacional enfrentará al inicio de los sexenios de José López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado, esta situación está, desde luego, lejos de representar una verdadera crisis económica. Sin embargo, en los círculos de decisión de la política pública surge desde entonces el consenso de que resulta inevitable la revisión de la estrategia de desarrollo con el fin de incorporar en la política económica acciones dirigidas, entre otras cosas, a solucionar los problemas del sector externo de la economía.[19] Entre los objetivos de política incorporados en el programa económico del gobierno de Luis Echeverría será precisamente el "reordenamiento de las transacciones internacionales" de la economía mexicana el que plantee las conexiones más directas con las actividades de la diplomacia nacional.[20] De acuerdo con la lógica de conjunto del programa, era este un objetivo que no podía demorarse, esencial para el mantenimiento tanto de la estabilidad del tipo de cambio como del régimen de libertad cambiaria. Promoción de las exportaciones y mantenimiento de la reducción de las importaciones; serán éstas las metas básicas que se planteen a este respecto.

Este primer cambio de énfasis en el modelo de desarrollo modifica de entrada algunas de las razones que habían contribuido a definir la escasa

[17] Gribomont y Rimez, *op. cit.*, p. 798.

[18] *Ibid.*, p. 799. El tratamiento más completo disponible de estos primeros desarrollos del problema de la deuda externa mexicana se encuentra en Rosario Green, *El endeudamiento público externo de México*, (México: El Colegio de México, 1976).

[19] Véase el artículo de David Ibarra en *Cuestiones económicas nacionales*, Julio Labastida, por otra parte, señalaba a principios de los setenta que en los sectores tecnocráticos habían ya empezado a manejarse algunas alternativas que se suponía permitirían al Estado racionalizar el sistema económico aunque para ello tuviese que oponerse en algunas instancias a intereses de corto plazo de ciertas fracciones de la propia clase dominante. *El perfil de México en 1980.*

[20] La necesidad de fomentar una estrategia de desarrollo en la que la promoción de exportaciones ocupase un lugar central se fundaba no sólo en la situación de la balanza comercial mexicana, sino también en el estado que guardaban otras variables, tales como los flujos de capital y el endeudamiento externo. Para una discusión de estos otros factores véase por ejemplo, María del Rosario Green, "Deuda pública externa y dependencia. El caso de México", en *Foro Internacional,* vol. XIII, núm. 2, octubre-diciembre, 1972.



La promoción de las exportaciones, una de las metas básicas de la nueva política.

prioridad de la política exterior dentro de la agenda de la política pública en México en las décadas previas. Las vinculaciones internacionales del país se convertirán en una dimensión crecientemente importante para el nuevo modelo de desarrollo que empieza a ser ensayado a partir de entonces. La consecuente adecuación del comportamiento internacional del Estado mexicano para darle un papel más inmediato y directo en la implementación del programa económico gubernamental se mantendrá como una de sus constantes a lo largo del sexenio de Echeverría. Constituirá, por decirlo así, su vena "pragmática". La política exterior mexicana tiene durante el sexenio de Echeverría, sin embargo, otras dimensiones de primera importancia que están escasamente vinculadas con este esfuerzo por hacer de ella un instrumento central en el cumplimiento de la función acumulación de la acción estatal. Estas otras dimensiones del comportamiento internacional del Estado mexicano también estuvieron vinculadas a los "grandes problemas nacionales" que el gobierno mexicano debía enfrentar en el plano interno y que, desde luego, no se limitaban al plano económico.

Tanto la incapacidad del modelo de desarrollo imperante para promover una distribución del ingreso menos injusta como las dificultades que encuentra la asimilación de las demandas de diversos grupos de los sectores medios urbanos contribuyen para fines de los sesenta a la creciente sensación de malestar acumulado que detonará en el movimiento estudiantil-popular de 1968. A esto es necesario agregar, por otra parte, los problemas internos del propio grupo gobernante, evidentes desde el conflicto madracista en el Partido Revolucionario Institucional y agudizados por las discusiones a su interior que provocaron las políticas represivas de Díaz Ordaz. Un cercano colaborador de López Mateos resumió

así la forma en que la situación existente era asumida por los sectores PRI que seguían una línea de disidencia a este respecto:

> En 1970, la vida económica y política del país se movía en un círculo vicioso. Por un lado la estabilidad política, fomentada primero y mantenida después a cualquier costo, produjo una inconformidad política creciente, protestas y represiones violentas repetidas de tiempo en tiempo. El instrumento de esa estabilidad, el PRI, ocasionó hastío sobre los sistemas falsamente democráticos y fatiga por la reiteración del mismo grupo dirigente. En lo social, y en lo político, acompañados del desagrado ante el ostensible contraste entre la palabra oficial optimista y prometedora y la realidad.[21]

Carlos Fuentes, quien llegara a ser embajador de Echeverría en Francia planteaba así las opciones de política interna que se abrían al inicio de los setenta:

> La disyuntiva era clara, mientras el gobierno saliente de Díaz Ordaz abocaba al país a una política de fuerza, represión y fascismo nativo, el país mismo objetivamente revelaba una multitud de fuerzas nuevas que sólo podían encontrar salida en una democracia mexicana. ¿Represión o democratización? Esta era la disyuntiva nacional a la que debía enfrentar el sucesor de Díaz Ordaz: Luis Echeverría Álvarez.[22]

Las dificultades políticas del sexenio se anunciaron con claridad en el aumento del porcentaje de votación recibido por la entonces principal fuerza de la oposición electoral, el Partido Acción Nacional, y en la abstención de casi 40% de los ciudadanos en las elecciones presidenciales de 1970, "de los más urbanos, escolarizados, ricos. En una palabra, de los beneficiarios principales, prácticamente de los únicos beneficiados por el desarrollo del país."[23] Surgirán también en los primeros años de la década una serie de experiencias de guerrilla urbana. La respuesta gubernamental ante este conjunto de problemas y opciones de política interna fue una combinación de mano dura ante los grupos abiertamente enajenados y "apertura democrática" para los demás. Los primeros años de la década son así testigos tanto de medidas conciliatorias[24] como de nuevas instancias de represión al movimiento estudiantil.

[21] Manuel Moreno Sánchez, *México, crisis y perspectiva 1968-1972*, Institut of Latin American Studies, University of Texas, Austin.
[22] Carlos Fuentes, *Tiempo mexicano.*
[23] Rafael Segovia, "La política nacional", en *Plural*, núm. 22, p. 16.
[24] La liberación de 27 presos políticos del movimiento estudiantil de 1968 a principios de 1971 constituyó seguramente la más importante.

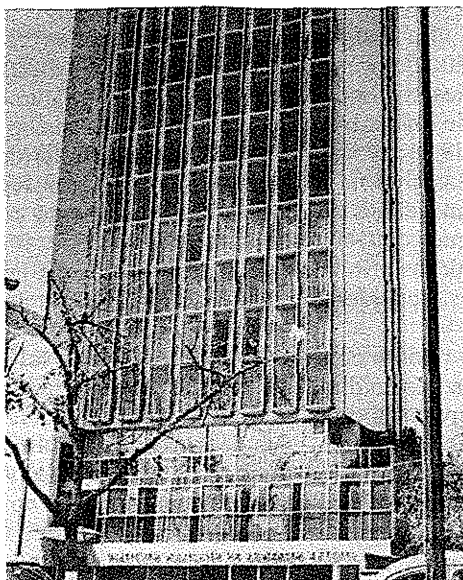
La retórica que rodea el cambio en las estrategias de desarrollo introducido por la administración Echeverría (del desarrollo estabilizador al desarrollo compartido y "apertura democrática"), subraya la relevancia de los problemas que se enfrentan en el plano social y político. Las cuestiones asociadas con la revitalización del sistema político llegarán así hasta un lugar central en la agenda pública mexicana. La estabilidad de un debate político fundamentalmente consensual, otro de los factores que contribuyeron durante las décadas inmediatamente anteriores a definir las principales características de la política exterior del periodo, veía así considerablemente disminuida su relevancia.

En un contexto político en el que tal estabilidad se ponía por primera vez en duda y la recuperación de la legitimidad ante los sectores progresistas de la coalición gubernamental se transformaba en uno de los objetivos centrales de la política pública,[25] la política exterior probaría ser uno de los campos de acción relativamente menos costosos a este respecto.[26] El grado de consenso interno sobre los lineamientos básicos y principios orientadores de la política exterior mexicana era para entonces aún significativo. Si bien la aplicación concreta de tales lineamientos había en ocasiones provocado el descontento de diversas fuerzas políticas,[27] esta esfera de la actividad estatal mexicana había estado, de hecho, bastante a cubierto de las críticas de aquellos sectores que constituirían, a lo largo del sexenio, el principal objetivo de la política de relegitimación. En una especie de resumen del sentido que el propio presidente intenta imprimirle en este sentido, así como de los excesos retóricos que frecuentemente la acompañarían, a mediados de

[25] Durante sus primeros meses en el gobierno el presidente Echeverría intentó convencer a los principales intereses económicos del país de la necesidad de las reformas por él preconizadas sobre todo en el nivel económico pero también en el político. Los representantes de los inversionistas extranjeros fueron explícitamente incorporados en tal política. Véase, por ejemplo, *Excélsior,* 23 de marzo de 1971.

[26] La relación entre política exterior y legitimidad ha sido discutida en la literatura política al menos desde los tiempos de Nicolás Maquiavelo. Autores como James Rosenau han hecho de esta vinculación uno de los componentes básicos de sus intentos de construcción de teoría en el campo de las relaciones internacionales. Véase James N. Rosenau *(ed.), Domestic Sources of Foreign Policy,* (New York: The Free Press, 1967). En el caso de la política exterior mexicana durante este periodo, tal vez el autor que mayor énfasis haya puesto en la relación entre las dos esferas sea Yoram Shapira. Véase *Mexican Foreign Policy Under Echeverría,* (Beverly Hills: Sage, 1978). Una versión resumida de sus principales argumentos puede también consultarse en "México's Foreign Policy Under Echeverría: a retrospect", *Interamerican Economic Affairs,* vol. 31, núm. 4, Primavera 1978. Véase también Olga Pellicer, "El tercermundismo del capitalismo mexicano: ideología y realidad", en *Cuadernos Políticos,* núm. 3, enero-marzo de 1973.

[27] Studer, Goldberg.



Otro de los efectos de la política exterior del país fue la creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

su sexenio Echeverría se refiere a la política exterior de su gobierno como una "diplomacia del pueblo".[28]

Los primeros años: el impacto catalizador de los "Shocks de Nixon" y la definición de las características centrales de la "nueva política exterior"

El primer año del sexenio de Luis Echeverría marca un considerable grado de continuidad con la experiencia previa del país en materia diplomática. La atención prioritaria se dirige a los vecinos inmediatos. Un grupo de diplomáticos soviéticos es expulsado del país, acusado de intervenir en política interna. Las mayores novedades se dan alrededor de los esfuerzos por establecer un vínculo claro entre la política exterior, por una parte, y el énfasis en la promoción de exportaciones incorporado en el nuevo proyecto económico. Desde los primeros momentos de la administración Echeverría se dejan sentir algunos efectos del énfasis en la promoción de exportaciones sobre la política exterior mexicana, que tienden

[28] Luis Echeverría, " Informe a la nación", al concluir la "visita del presidente de la República mexicana a países europeos". Presidencia de la República, *Carta de México*, núm. 19, febrero de 1974, Separata, p. 18.

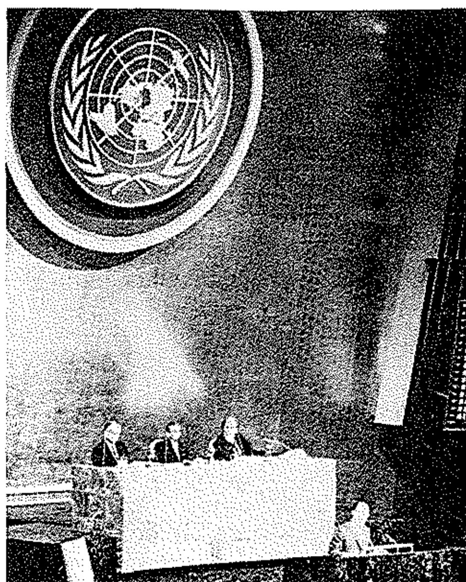
a subrayar su nuevo papel de instrumento de promoción comercial: creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, reorganización del servicio exterior y nombramiento de embajadores economistas, esfuerzos de coordinación entre las embajadas y consulados, por una parte, y las Consejerías Comerciales, por la otra, etcétera.

El fin de la "relación especial" con Estados Unidos

Los objetivos de política concretos en los que se traduce la intención de hacer de la política exterior un instrumento clave para la nueva estrategia de desarrollo fundada en la promoción de exportaciones sufrirán un ajuste significativo aún antes de terminar el primer año de la administración. Durante el mismo 1971 esta meta central de la política económica mexicana se vio afectada de forma muy importante por las dificultades que, como fue destacado en el capítulo anterior, experimentaba el sector externo de la economía norteamericana. En mayo se desencadena la "crisis del dólar" y los acontecimientos que le siguen hacen que la administración Nixon tome una serie de medidas que van a afectar seriamente los esfuerzos mexicanos mencionados líneas arriba. Particularmente importantes en este contexto son las medidas adoptadas en agosto de ese año y especialmente la sobretasa de 10% a las importaciones norteamericanas. La política mexicana de promoción de exportaciones —punto vital de la nueva estrategia de desarrollo— recibía un duro golpe: el mercado al cual se dirigía 70% de estas exportaciones amenazaba con limitar el valor real de las mismas de manera muy significativa.

La primera reacción mexicana fue intentar darle una traducción práctica a la "relación especial" que, se afirmaba entonces, existía entre nuestro país y Estados Unidos, solicitando una excepción ante tales medidas. Las gestiones emprendidas en ese sentido, sin embargo, no tienen resultado. Diversos autores han, de hecho, identificado en este fracaso las raíces coyunturales más relevantes de lo que empieza a llamarse la "nueva política exterior".[29] Esta situación tuvo indudablemente un impacto significativo sobre las características que la política exterior asumiría durante el sexenio de Luis Echeverría. La conciencia de que aun medidas administrativas adoptadas por los norteamericanos sin referencia alguna a la relación bilateral podían lesionar severamente el nuevo proyecto de desarrollo dio una renovada urgencia a la necesidad de ampliar los horizontes

[29] Véase, por ejemplo, Olga Pellicer de Brody, "Cambios recientes en la política exterior de México" y Ricardo Valero, "La política exterior de México en la coyuntura actual", ambos en *Foro Internacional*, vol. XIII, núm. 2, octubre-diciembre, 1972.



El presidente Luis Echeverría enfatiza los signos de cambio en la política exterior del país, durante su discurso en la ONU.

comerciales mexicanos. Desde sus planteamientos iniciales, la "promoción de exportaciones" abarcaba como uno de sus principales componentes la "diversificación de los mercados internacionales del país". A raíz de las dificultades que las exportaciones mexicanas experimentan durante el primer año de gobierno de Echeverría en el mercado norteamericano esta búsqueda de nuevos mercados se consolidará como un primer componente crucial de la política exterior del resto del sexenio.

En el curso de la visita del presidente mexicano a las Naciones Unidas en octubre de 1971, en la que se hacen patentes los primeros signos de cambio significativo en la política exterior del país,[30] la expresión de malestar por las acciones de política económica internacional norteamericanas se transforma en uno de los temas centrales:

> ... la imposición de un gravamen adicional del 10% *ad valorem* a las importaciones mexicanas —plantea el presidente mexicano— vulnera los intereses de mi país, así como los de todas las naciones en vías de desarrollo. A una carrera armamentista no debe suceder una carrera proteccionista. Sufrimos ya la transmisión de las ten-

[30] Secretaría de la Presidencia, *México en las Naciones Unidas*, Cuadernos de Documentación, Serie Estudios, núm. 2.

dencias inflacionarias de las grandes potencias; hoy se nos trasladan las consecuencias del déficit de su balanza de pagos y de fenómenos internos de desempleo.[31]

La respuesta favorable que recibe esta denuncia de las acciones de política económica internacional norteamericana en los diversos medios de comunicación y sectores de la opinión pública nacional abre un punto de contacto entre la vertiente pragmática, promotora de exportaciones, de la "nueva política exterior" con otra, de contenido político, para la que sus posibilidades legitimadoras en el exterior se transformarán en componente central.[32] Unos cuantos meses después, durante la visita que Echeverría hizo a Santiago de Chile en febrero de 1972, se concretaron los temas fundamentales en los que se expresaría esta conexión.

Los temas dominantes de la "nueva política exterior"

La visita presidencial a Chile tuvo dos objetivos principales. El primero fue la participación del jefe del Estado mexicano en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), dato que marcaba ya, por sí mismo, algunas de las principales diferencias que la "nueva política exterior" tendría en relación a la dominante en los años de la posguerra. El segundo objetivo de la visita a Chile era el establecer un contacto bilateral más estrecho con el régimen de ese país. Algunas de las más importantes características de la nueva política exterior bajo Echeverría se plantearon con claridad en este contexto. La propuesta que hace el presidente mexicano ante la UNCTAD en el sentido de negociar, en el contexto de la Organización de las Naciones Unidas, una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (CDDEE) dará un objetivo concreto y preciso al tercermundismo —componente central del comportamiento mexicano en los foros multilaterales durante el resto del sexenio—.

La intensidad con que se asuma esta iniciativa, por otra parte, tendrá también un impacto en las formas tradicionales de la diplomacia mexicana que abandonará su tendencia a la acción aislada para buscar nuevos

[31] Luis Echeverría, Discurso pronunciado en el Debate General del XXVI Periodo de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en Secretaría de la Presidencia *op. cit.*

[32] Véase, por ejemplo, La sección referente a "Algunos comentarios de la Prensa Nacional sobre la Visita del Presidente Echeverría a las Naciones Unidas", en Secretaría de la Presidencia, *México en las Naciones Unidas: la visita del presidente Echeverría,* Cuadernos de Documentación, Serie Estudios 2. 1971.

aliados. La nueva relación que se estableció con Chile fue, así, un ejemplo particularmente destacado tanto de los espacios que facilitaban los cambios en el contexto internacional de la política exterior, como de otra característica general del comportamiento internacional mexicano bajo Echeverría. La ampliación de las alianzas internacionales mexicanas no aceptó las fronteras ideológicas dominantes en el plano internacional tan sólo unos años antes. La defensa del pluralismo ideológico se consolidará en poco tiempo como una de las características centrales de la "nueva política exterior" durante este periodo.

La diversificación de relaciones no seguirá solamente una lógica económica. La inclusión de los más importantes centros no capitalistas del poder político internacional desde las primeras giras de Echeverría mostraba una conciencia de la necesidad de contar con alternativas también al nivel político. La ampliación de los contactos con los países del campo socialista es también reflejo de otra de las modificaciones introducidas en el comportamiento internacional mexicano durante el sexenio 1970-1976, la ampliación de las relaciones diplomáticas de México. El gobierno de Echeverría lleva a cabo cambios significativos en el plano de las relaciones diplomáticas formales, donde —si bien el incremento de las representaciones mexicanas en el exterior es considerablemente menor— se duplica el número de países con los que se tienen intercambios diplomáticos formales.

El objetivo de esta ampliación de los vínculos internacionales mexicanos era fortalecer las alianzas necesarias para remover los obstáculos que se oponían, ya a la ampliación de las relaciones económicas internacionales del país o ya, más frecuentemente, a la adopción por parte de la comunidad internacional de las propuestas mexicanas centradas en la CDDEE. El énfasis en la diplomacia multilateral, por otra parte, hizo que tal fortalecimiento se buscase inicialmente, más que en el plano de los distintos espacios bilaterales, en el seno de los foros internacionales en donde se debatían las propuestas para el establecimiento de un "nuevo orden económico internacional", en las que la diplomacia mexicana centra su atención durante estos años.

Para mediados de 1972, estarán así marcadas con bastante claridad las líneas que la "nueva política exterior" mexicana habrá de seguir a lo largo del sexenio de Luis Echeverría. Énfasis en las temáticas de índole económica; diversificación de los mercados; "tercermundismo"; atención prioritaria a la diplomacia multilateral; búsqueda, a ese nivel, de aliados en la negociación; salida del hemisferio occidental en tanto campo de acción privilegiado de la diplomacia mexicana; pluralismo

ideológico; ampliación de relaciones diplomáticas; diversificación de las relaciones políticas; dosis significativas de "diplomacia presidencial" directa; fueron éstos los principales temas y espacios en los que se expresaron las innovaciones introducidas a la política exterior mexicana en la primera mitad de los setenta. En el resto de este capítulo se describen las políticas seguidas en estos diversos espacios agrupándolas en torno a tres temáticas dominantes, la ampliación de las relaciones internacionales del país, el tercermundismo y la relación con los socios tradicionales.

"Presencia activa", diplomacia presidencial y ampliación de las vinculaciones internacionales del país

A lo largo del sexenio de Luis Echeverría se ampliaron significativamente tanto las relaciones bilaterales del país como la presencia mexicana en las principales discusiones multilaterales del momento. El propio jefe de Estado tuvo una participación muy activa no sólo en diversos foros internacionales, sino en el plano de una diplomacia presidencial bilateral que lo llevó a un gran número de países. Las primeras "giras del presidente mexicano" lo llevaron a algunos de los principales centros del poder económicos y político internacional. Entre marzo y abril de 1973 se llevó a cabo la primera de ellas, en el curso de la cual el presidente mexicano visitó Canadá, Gran Bretaña, Bélgica, Francia, la Unión Soviética y la República Popular China. En febrero del año siguiente se visitaron la República Federal Alemana, Italia, Austria y Yugoslavia.

El creciente énfasis multilateral de la diplomacia mexicana fue subrayado con visitas al Club de Roma, la FAO, la ONUDI y la OEA.[33] Esta segunda gira presidencial incluyó, por último, una entrevista con el papa Paulo VI, a la que en octubre de 1975 el entonces canciller mexicano se referiría como "una visita de cortesía para agradecer el empeño de Paulo VI para lograr la aprobación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados".[34]

Durante estas visitas el presidente mexicano subrayó personalmente algunos de los objetivos fundamentales de su política exterior. El pri-

[33] El texto de las intervenciones de Echeverría en el Club de Roma, la FAO, la ONUDI y la OEA, así como el informe que sobre el resultado de su gira presentó el presidente mexicano al término de la misma pueden consultarse en Presidencia de la República, *Carta de México*, núm. 19, febrero de 1974, Separata.

[34] Emilio 0. Rabasa, "Proyección universal de México..." *op. cit.* p. 8.

H. CAMARA DE SENADORES
BIBLIOTECA "MELCHOR OCAMPO"



Algunos de los principales centros de poder económico-político que visitó el presidente mexicano fueron: Canadá, Francia y Gran Bretaña.

mero se refería a la diversificación de relaciones económicas.[35] El segundo buscaba darle traducción concreta a la diversificación de relaciones políticas, subrayando, por ejemplo, la necesidad de que las potencias nucleares visitadas se incorporasen a los protocolos relevantes del Tratado de Tlatelolco sobre la Desnuclearización de América Latina. Por último, Echeverría intentó promover sus iniciativas multilaterales, particularmente la Carta de Derechos y Deberes de los Estados.

Cada uno de estos objetivos recibió un énfasis distinto en cada uno de los organismos y países visitados. Los comentarios de diversos observadores del momento en relación a la primera de esas "giras" proporcionan



[35] Véase, por ejemplo la introducción de Olga Pellicer a "Documentos y comentarios en torno al viaje del presidente Echeverría", *Foro Internacional*, vol. XIV, núm. 1, julio-septiembre de 1973.



ejemplos abundantes. En el caso de Canadá, por ejemplo, el apoyo canadiense a la iniciativa de la CDDEE parecía anunciar la posibilidad de un acercamiento no sólo económico sino político que la visita presidencial podría contribuir a ampliar.[36] El apoyo a la carta destacó también en el comunicado conjunto de la visita a Bélgica, agregándose en un lugar central el tema de las relaciones comerciales en relación al cual se anunció el interés por llegar a "un convenio que establezca relaciones entre México y la Comunidad Económica Europea".[37] La visita a Francia, por su parte, combinó la búsqueda de apoyo a la CDDEE con otros objetivos más específicos. En el plano económico la discusión de problemas asociados no sólo con el intercambio comercial sino con la inversión francesa en México y la formación de técnicos mexicanos en ese país. En el político, la demanda de incorporación de ese país al Protocolo II del Tratado de Tlatelolco.[38]

El énfasis pragmático en la promoción de las exportaciones mexicanos dominó, por otra parte, la visita presidencial a una Gran Bretaña cuyas posiciones en materia de relaciones económicas internacionales en ese momento dejaban poco espacio para la introducción de la temática del "nuevo orden económico internacional".[39]

En la Unión Soviética se firma un convenio comercial y se recibe un claro apoyo para la carta, pero no se logra la aceptación ni del Protocolo II de Tlatelolco ni de las tesis mexicanas en el campo del Derecho del

[36] Mario Ojeda, "México y Canadá", en "Documentos y comentarios..."
[37] Carlos Arriola, "Gran Bretaña y Bélgica: las expectativas mexicanas", en "Documentos y comentarios..."
[38] Rafael Segovia, "México y Francia", en "Documentos y comentarios..."
[39] Arriola.

Visita de cortesía al papa Paulo VI, en agradecimiento al apoyo que brindó a la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.



Mar.[40] Se establece también una Comisión Mixta. Tanto la firma de un Convenio Comercial como la creación de una Comisión mixta para promover el intercambio entre las dos economías son temas que se repiten en el caso de la República Popular China. Aquí, el presidente mexicano recibe de nueva cuenta apoyo a su iniciativa de la carta.[41]

La diversificación de las vinculaciones internacionales del país tuvo así expresiones de tono y contenido distinto. Como lo subraya el caso de la mayoría de los países incluidos en las primeras giras presidenciales, sin embargo, la diversificación de mercados estuvo indudablemente entre sus más importantes objetivos iniciales. Lo que la acción internacional busca en este caso son polos alternativos de relación económica cuya presencia contribuya a evitar que acciones unilaterales de un sólo país puedan afectar negativamente, como lo habían hecho las medidas adoptadas por el gobierno norteamericano en agosto de 1971, las posibilidades de éxito de la estrategia de desarrollo alternativa que se proponía.

Las principales potencias industriales constituyen desde entonces los polos a los que se dirige de manera prioritaria esta faceta de la atención

[40] Blanca Torres Ramírez, "México y la Unión Soviética", en "Documentos y comentarios..."
[41] Humberto Garza Elizondo, "México y la República Popular China", en "Documentos y comentarios...".



Después del segundo viaje de Luis Echeverría a Europa, se concretó la firma del Convenio Comercial entre México y la Comunidad Económica Europea.

mexicana. Los resultados alcanzados en este campo son, sin embargo, claramente limitados. La firma del Convenio Comercial entre México y la CEE el 15 de julio de 1975, constituye el logro más concreto de la diplomacia mexicana a este respecto. En tal documento se define un marco general que normará las relaciones económicas de México con algunas de los más dinámicos centros de la actividad económica internacional: la República Federal de Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo y el Reino Unido. En él se da a México el trato de nación más favorecida y se crea una Comisión Mixta México-Comunidad.[42] Una serie de factores, sin embargo, limitan el impacto real del acuerdo como instrumento de diversificación de las relaciones económicas internacionales del país.[43]

Los resultados obtenidos por esta política de acercamiento con las principales potencias industriales fueron también limitados en el plano político, si hemos de guiarnos por los objetivos específicos de la administración Echeverría en el plano internacional. En el plano multilateral estos países, si bien en ocasiones con un tono más mesurado que el norteamericano, se opusieron a las más importantes iniciativas mexicanos. En esta dimensión se logró la incorporación de los Países Bajos (26 de julio de 1971, Protocolo I) y Francia (22 de marzo de 1974, Protocolo II) al régimen de desnuclearización de América Latina establecido en el Tratado de Tlatelolco, que seguía representando un punto importante de la diplomacia mexicana.

[42] El texto del convenio se reproduce en Presidencia de la República, *Carta de México,* núm. 32, julio-agosto 1975, Separata.

[43] El objetivo del acuerdo de diversificar el comercio de México, que "en la actualidad" depende demasiado de Estados Unidos. Declaraciones de Campillo, *Excélsior,* 18 de febrero de 1975.



La importancia del Tratado de Tlatelolco para la diplomacia mexicana perduró con su intento de desnuclearización de América Latina.

El acercamiento buscado en estas primeras instancias de diplomacia presidencial se da también con las principales potencias del campo socialista. Resulta esencial, sin embargo, agregar aquí consideraciones que se derivan más de la conexión entre política interna y política exterior que de la lógica de ampliación de relaciones económicas internacionales. Como lo observara Mario Ojeda en 1973, al referirse al

> acercamiento al gobierno socialista chileno de Salvador Allende, el descongelamiento de las relaciones con Cuba y las recientes visitas del presidente Echeverría a Moscú y Pekín. Esta diversificación de las relaciones políticas de México tiende a producir beneficios concretos para el punto de vista oficial. Una política exterior más independiente tiende a legitimar al régimen frente a las críticas de sus opositores de izquierda...[44]

Se obtienen también algunos resultados en otros campos. En el caso de la Unión Soviética, se genera una serie de puntos de acuerdo que contribuyen a restablecer una comunicación fluida después de que las relaciones habían llegado a niveles particularmente bajos, con la ya mencionada expulsión de diplomáticos soviéticos en 1971. El 14 de agosto de

[44] Mario Ojeda, "La política internacional", en *Plural,* núm. 22, julio de 1973, p. 15.

1975 se firma también un convenio con el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), organismo que para entonces incluye a la República Democrática Alemana, Bulgaria, Cuba, Checoslovaquia, Hungría, Mongolia, Polonia, Rumania y la Unión Soviética.[45] Más allá del simbolismo que representa el que sea éste el primer convenio de su tipo firmado por el Consejo con un país latinoamericano no socialista, sin embargo, el impacto del convenio en la ampliación de las relaciones económicas entre ambas partes es también muy limitado.

Las relaciones del gobierno mexicano durante el sexenio con los países del mundo socialista y China, marcaron, de hecho, un muy limitado incremento en el plano económico. Frente a esto, sin embargo, se obtuvo un apoyo prácticamente constante de estos países para las iniciativas económicas internacionales del gobierno mexicano. La República Popular China, por otra parte, ratificó el Protocolo II del Tratado de Tlatelolco el 12 de junio de 1974.

Las funciones más pragmáticas de la actividad diplomática presidencial tendieron a disminuir su relevancia en el curso de las giras llevadas a cabo en los últimos años del sexenio. A los ya revisados objetivos de las primeras se agregó en estos casos la búsqueda de una reafirmación del liderazgo del presidente mexicano en el contexto de las negociaciones norte-sur. Diversos comentaristas han señalado que un componente central de estas últimas etapas del activismo presidencial mexicano fue la promoción de la nunca formalizada candidatura de Luis Echeverría como secretario general de la Organización de las Naciones Unidas.[46]

Toda esta intensa diplomacia personal sólo rindió, sin embargo, frutos limitados. Ni se logró el apoyo de los países industrializados para la CDDEE durante las primeras giras, ni se diversificaron significativamente los intercambios comerciales a través de todas ellas, ni se consolidó una situación más permanente para el propio mandatario en el espacio de la diplomacia multilateral global. Esta dimensión del nuevo activismo internacional mexicano, sin embargo, significa la ampliación de las relaciones diplomáticas del país.

En repetidas ocasiones lo limitado de los resultados concretos que podían anunciarse no coincidió con el tono triunfalista que frecuentemente acompañó no sólo las evaluaciones oficiales sino también los comenta-

[45] El texto de este convenio puede también consultarse en Presidencia de la República, *Carta de México*, núm. 32, julio-agosto 1975, Separata.
[46] "México: A Survey", *The Economist*, 22 de abril de 1978, p. 19.

rios de la prensa mexicana sobre estas visitas. Las iniciativas internacionales se consolidaron como un campo en el que la opinión pública podía, de tanto en tanto, recibir buenas noticias.

Ampliación de relaciones diplomáticas

La ampliación de la actividad internacional del Estado mexicano se expresó también en el notable incremento de sus relaciones diplomáticas bilaterales. En el curso de la posguerra México había ampliado sus contactos internacionales de manera limitada. Al terminar la segunda guerra mundial tenía relaciones diplomáticas con 40 países y con el gobierno de la República española en el exilio. Para 1946 no se tenían, de hecho, relaciones con 15 de los 51 miembros originales de la Organización de las Naciones Unidas[47] y las vinculaciones diplomáticas del país se concentraban de manera prácticamente exclusiva en América y Europa. No se tenían relaciones diplomáticas con ningún país de África u Oceanía y en Asia, se restringían a China y Turquía.

En el cuarto de siglo de la posguerra México estableció relaciones con 28 gobiernos más, de los que 15 pertenecían a Asia y el Medio Oriente[48] y siete al continente africano.[49] Para 1970 el número de sus contactos diplomáticos cubría ya todas las regiones del mundo, habiendo aumentado, si se excluye el caso de la República española en el exilio, a 68. Para el mismo año, sin embargo, el número de los países miembros de la ONU había ya crecido a 126. En relación al número de países independientes que conformaban la comunidad internacional al inicio y al fin de la posguerra, por tanto, la presencia diplomática de México ha-

[47] México no tenía relaciones diplomáticas ni con Bielorrusia y Ucrania, ni con Arabia Saudita, Australia, Egipto, Etiopía, Filipinas, *India*, Irán, Iraq, Líbano, Liberia, Nueva Zelanda y Siria. Por otra parte, además de con los otros 35 miembros originales de la ONU México tenía para entonces relaciones diplomáticas con el gobierno provisional de Australia —que por prácticamente toda una década continuaría ocupada por fuerzas de las potencias aliadas—, Italia —con la que aún no se firmaba un tratado de paz—, Portugal, Suecia, Suiza y con el gobierno de la República española en el exilio. Miguel Ángel Covián y Carlos Rico F., "Presencia diplomática de México en el mundo contemporáneo", Ponencia presentada a la consulta organizada por la Cámara de Diputados; México, D.F., de 1990.

[48] Líbano (1947), Siria e India (1950), Iraq (1951), Israel, Japón y Arabia Saudita (1952), Indonesia y Filipinas (1953), Paquistán (1955), Egipto (1958), Sri Lanka (1960), Afganistán (1961), República de Corea (1962) e Irán (1964). Covián y Rico, *op. cit.*

[49] Etiopía (1950), Ghana (1961), República Popular de Guinea, Senegal y Túnez (1962), Marruecos (1963) y Argelia (1964). Durante el mismo periodo se establecieron también relaciones diplomáticas con Finlandia (1950), la República Federal de Alemania (1952), Islandia (1964), Australia, Jamaica y Trinidad y Tobago (1966). *Ibid.*

bía, de hecho, disminuido. El origen básico de esta situación era, por otra parte, bastante claro: la ampliación de las relaciones diplomáticas mexicanas no había mantenido el ritmo del procéso de descolonización. Había, sin embargo, otros factores que, si no cuantitativamente, eran indudablemente significativos por sus implicaciones políticas. En términos relativos las relaciones diplomáticas con los países miembros del bloque soviético, por ejemplo, eran tan limitadas como las que México mantenía con el resto del mundo en desarrollo.

Durante el sexenio de Luis Echeverría se llevará a cabo un esfuerzo significativo para cambiar esta situación, como complemento de la "política de presencia" llevada a cabo por la administración en el campo internacional.[50] La diversificación de relaciones políticas sin el constreñimiento de las relaciones este-oeste, a la que se ha hecho ya referencia, constituyó una de sus fuentes más importantes. La ampliación y formalización de los contactos diplomáticos del gobierno mexicano durante el sexenio de Luis Echeverría no sólo se dirigió a las diversas regiones geográficas, sino que abarcó un espectro ideológico también variado.

Las primeras acciones que se emprenden en el curso del sexenio en esta esfera incorporan claramente consideraciones asociadas con la diversificación de relaciones políticas más allá del conflicto ideológico bipolar. Después de haberlas dado por terminadas con el gobierno de Formosa en noviembre de 1971, se establecen relaciones con la República Popular de China el 14 de febrero de 1972. En 1973 el gobierno mexicano inició relaciones diplomáticas con los gobiernos de la República Democrática Alemana y Rumania. Al año siguiente restableció sus contactos con Hungría y Bulgaria,[51] rotos desde la segunda guerra mundial. Si bien es cierto que el proceso no se completa durante el sexenio de Luis Echeverría,[52] el clima global de la política mundial generado por la primera distensión entre las superpotencias se permea hasta esta esfera lle-

[50] Emilio O. Rabasa, "Proyección universal de México. Diciembre de 1970 a octubre de 1975", Conferencia pronunciada en la Heroica Escuela Naval Militar, Antón Lizardo, Municipio de Alvarado, Veracruz, 31 de octubre de 1975, p. 2.

[51] Estos países se cuentan entre aquellos con los que México mantenía relaciones diplomáticas antes de la segunda guerra mundial. En el curso del conflicto armado, sin embargo, se rompen las relaciones diplomáticas con sus gobiernos.

[52] El caso de Corea es significativo. Como ha sido ya señalado, las relaciones con la República de Corea se establecieron desde 1962. No será, sin embargo, hasta 1981, que se abran relaciones diplomáticas con la República Democrática Popular de Corea. En este caso, sin embargo, el retraso parece haber estado menos relacionado con los constreñimientos impuestos por la confrontación este-oeste a escala global que con la participación del gobierno de Corea del Norte en el entrenamiento de grupos de guerrilla urbana durante el periodo.

vando a las relaciones diplomáticas mexicanas algunas de las implicaciones de este primer ensayo del fin de la guerra fría.

La verdadera explosión de las relaciones diplomáticas del país no se da, sin embargo, sino hasta los últimos dos años del sexenio. En esta ocasión el objetivo del activismo diplomático mexicano será el resto del mundo en desarrollo. El motor fundamental en este caso se encontraba en las actividades llevadas a cabo en la esfera multilateral. El fin que se perseguía al ampliar los contactos diplomáticos del país era frecuentemente el apoyo y el fortalecimiento de las iniciativas de la diplomacia multilateral mexicana. La negociación de la CDDEE marcó un punto definitivo en la búsqueda de una ampliación de las alianzas diplomáticas mexicanos en los foros multilaterales. El resultado final fue ciertamente notable. Durante el sexenio de Luis Echeverría el gobierno mexicano establece relaciones diplomáticas con 64 países, prácticamente duplicando el número de los contactos que se tenían al iniciar los setentas.

Este proceso de establecimiento de relaciones diplomáticas con la totalidad de los países independientes del planeta prácticamente culminará en el curso de las relaciones de José López Portillo[53] y Miguel de la Madrid.[54] Después del restablecimiento de las relaciones con Chile y del establecimiento de relaciones con Namibia, ambos durante el primer semestre de 1990, el gobierno mexicano tiene, al iniciar los noventa, relaciones diplomáticas —con la excepción de Sudáfrica y unos cuantos microestados— con prácticamente la totalidad de los miembros de la comunidad internacional. De estas 148 contrapartes, 32 están en América, 28 en Europa, 46 en África, 37 en Asia y el Medio Oriente y 5 en Oceanía.

El impulso inicial para esta ampliación de las relaciones diplomáticas de México será una de las herencias principales del periodo 1970-1976. Sin embargo, no siempre ha sido posible dar un contenido más específico a los contactos estrictamente diplomáticos. Más de 70% de las embajadas residentes de México en el mundo siguen concentradas en el resto de América y Europa.

La multiplicación de la actividad diplomática bilateral del Estado mexicano había estado estrechamente relacionada, por otra parte y según se

[53] Después de la cancelación de las relaciones con la República española en el exilio se establecen relaciones con el Reino de España (1977), Burundi, Kenia y Mali (1977), Dominica y Santa Lucía (1979), República Árabe Saharahuí (1980), República Democrática Popular de Corea (1981), Antigua y Barbuda, Belice y Sudán (1982).

[54] Guinea-Bissau (1983), Zimbabwe (1985), Seychelles (1986), Vanatu (1987) y Mozambique (1988).



Por primera vez, un presidente mexicano asiste a un foro de las conferencias de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo.

ha ya recordado; con las demandas que planteaba el complejo proceso de *negociación multilateral en el que perseguiría sus objetivos* multilaterales más importantes.

El "tercermundismo" como articulador de la diplomacia multilateral

La participación de Luis Echeverría en la III UNCTAD constituye la primera ocasión en la que un presidente mexicano asiste a una reunión de ese foro,[55] que para ese momento se había consolidado como el principal punto de expresión de las demandas económicas de los países en desarrollo. Alejándose de la actitud de cautela y prudencia extremas que, como se ha ya señalado, caracterizaba la política exterior mexicana de las

[55] La participación mexicana en las dos primeras conferencias de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo no fue demasiado significativa. Aunque México no participó en la comisión de 30 países que tuvo a su cargo la preparación de la primera UNCTAD de 1964, que se llevara a cabo en el ambiente creado por los avances de los procesos de descolonización, sí lo hizo en la Comisión de Redacción del Acta Final, integrada por 34 países. La delegación mexicana a esa reunión será presidida por el entonces secretario de Industria y Comercio, Raúl Salinas Lozano. Al institucionalizarse la Conferencia, México es escogido como miembro de su órgano ejecutivo, la Junta de Comercio y Desarrollo. La delegación que asistió a la II UNCTAD en 1968 fue a su vez presidida por el subsecretario de Industria y Comercio, Plácido García Reynoso. México fue entonces también reelecto a la Junta de Comercio y Desarrollo. Reflejando la imagen que el gobierno de México tenía de la ubicación del país en el contexto del mundo en desarrollo, el jefe de la delegación mexicana señaló, refiriéndose a los obstáculos al desarrollo identificados en la reunión, que su "solución sería de gran ayuda para los países en desarrollo; se beneficiarían incluso aquellos que ya han logrado sensibles avances en el camino del desarrollo". René Arteaga, *México y la UNCTAD*, (México: Fondo de Cultura Económica, 1973). Faesier en *Foro Internacional,* (33) y García Reynoso "México y la II UNCTAD", en *Comercio Exterior,* núm. XVIII (18).



Tanto en la iniciativa como en el proceso de negociación de la CDDEE, destacó la diplomacia mexicana.

décadas anteriores en esta esfera, se presentaron propuestas e iniciativas que captaron la atención de la reunión.

Como se recordó en las primeras páginas de este capítulo, en esa ocasión el jefe de Estado mexicano enfatizó la existencia de una serie de "derechos y deberes" fundamentales que deberían normar las relaciones económicas entre los Estados y propuso la elaboración de una Carta, complementaria de la Declaración de los Derechos del Hombre, que los codificase con el fin de "desprender la cooperación económica del ámbito de la buena voluntad para cristalizarla en el campo del derecho." Esta propuesta fue, junto con la participación de los países subdesarrollados en las negociaciones del GATT, uno de los temas no incluidos en la agenda inicial de la reunión en los que se centró la atención de la Conferencia. Representó, sin duda, la más importante contribución mexicana a los esfuerzos dirigidos a la creación de un nuevo orden económico internacional, en los que encontraron un punto de referencia común, países de la más diversa orientación política e ideológica que compartían —con grados marcadamente distintos— los problemas del atraso económico.

La aprobación de la CDDEE como uno de los instrumentos centrales para la construcción de lo que un año después sería identificado como el "nuevo orden económico internacional" se convirtió a partir de este momento en la principal guía de la acción diplomática multilateral mexicana. Se introduciría así una dimensión adicional al creciente contenido económico de la conducción diplomática mexicana, inaugurando lo que a la postre sería identificado como su característica fundamental a lo largo del sexenio, el "tercermundismo".

La diplomacia mexicana tuvo un papel muy destacado no sólo en la iniciativa[56] sino en el proceso a través del cual se avanzó en la negociación del documento.[57] En febrero de 1973, durante la sesión inaugural del grupo de trabajo establecido para la negociación y redacción del documento se eligió como presidente del mismo a Jorge Castañeda, entonces representante permanente de México ante los organismos internacionales con sede en Ginebra. Del 13 al 17 de julio del mismo año se llevó a cabo el segundo periodo de sesiones del grupo. Dos periodos de sesiones más tuvieron lugar durante 1974, el último de los cuales se llevó a cabo en Tlatelolco entre el 10 y el 28 de junio de ese año.

México participó en todos los subgrupos establecidos a lo largo del proceso. En las diversas versiones por las que pasara el documento se presentaron de manera sistematizada y concreta demandas y posiciones que, aunque tenían antecedentes en la retórica diplomática mexicana anterior, frecuentemente habían sido presentadas de manera dispersa y, en buena medida, aislada. Si bien en algunos casos tales demandas se radicalizaban en términos relativos,[58] el catálogo de "derechos y deberes económicos" incorporados tanto en la propuesta inicial de Echeverría como en la resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU dos y medio años después constituía en lo fundamental una recopilación de las demandas que el mundo en desarrollo había ya planteado en ese y otros foros al menos desde mediados de la década anterior.

Frente a esto, en la ronda de negociaciones norte-sur que tendrían lugar durante la primera mitad de los setenta, los gobiernos de los países desarrollados enfatizarán la bondad y racionalidad del libre juego del mercado a escala mundial, en tanto que las elites de los países periféricos tenderán a cuestionar esta misma "racionalidad", proponiendo reinvindicaciones nacionalistas que incorporan una medida importante de intervención estatal.

[56] Sólo dos de los temas económicos que serían eventualmente cubiertos por el documento —sistema monetario internacional y cooperación económica internacional— no fueron explícitamente tratados en la propuesta inicial del presidente mexicano a la III UNCTAD.

[57] Romeo Flores Caballero, "La elaboración de la Carta. Antecedentes de un nuevo orden internacional", en *Justicia Económica Internacional.*

[58] La insistencia en el derecho de los pueblos para escoger su sistema económico o social y el énfasis en la reglamentación nacional de las actividades de los inversionistas extranjeros, incluida la determinación de los términos de expropiación, por ejemplo. En otros casos (destacadamente el derecho de los países productores de materias primas para asociarse, sin por ello sufrir ningún tipo de represalias) los temas incorporados en la Carta hacían referencia directa a algunas de las cuestiones críticas que estaban en la agenda de política exterior de Estados Unidos y el resto del mundo industrializado.

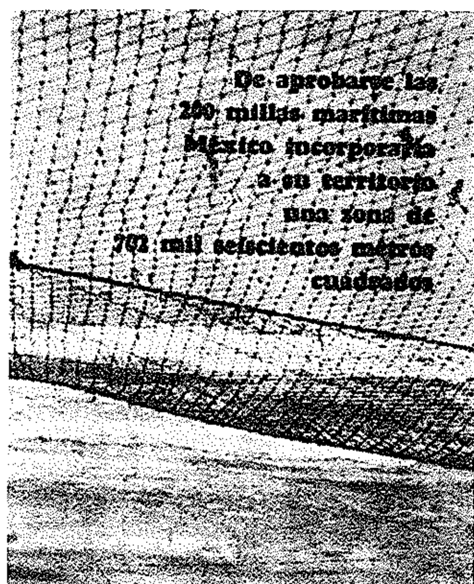
No fue posible conciliar estas distintas posiciones ni llegar a un texto único del documento antes de la Asamblea General de 1974, a pesar de celebrarse dos sesiones de trabajo informales adicionales (septiembre —Ginebra— y Nueva York). El Grupo de los 77 da, por su lado, forma definitiva al documento que se presenta primero a la segunda comisión y luego al pleno de la Asamblea General. En esta última ocasión 120 Estados votan a favor de la Resolución 3281 (XXIX), en la que se presenta el documento, seis lo hacen en contra[59] y 10 más se abstienen.[60] Los 16 votos en contra y abstenciones incluían a prácticamente todos los países industrializados en los que se centraban los esfuerzos de promoción comercial descritos en la sección anterior. Durante los meses que siguen a esta aprobación la diplomacia mexicana invertirá un esfuerzo considerable en tratar de probar la validez jurídica de esta resolución, tema en el que, sin embargo, no logra desarrollar un consenso internacional amplio.

El énfasis que al CDDEE recibió por parte de la diplomacia multilateral mexicana tuvo consecuencias muy importantes para la política exterior de México. Entre las más relevantes puede anotarse el papel que la Carta asumió, a lo largo de su proceso de negociación, como factor de coherencia en la diplomacia multilateral mexicana. Este papel fue, de hecho, similar al que los "principios fundamentales" habían tenido en décadas anteriores. Introducir referencias específicas tanto al NOEI y a la Carta como a la necesidad de su aprobación frecuentemente se convirtió en la más importante "instrucción implícita" de las delegaciones mexicanas ante los más diversos foros internacionales. Esta preocupación por lograr la inclusión de referencias a la Carta en todos los principales documentos emanados de los foros económicos y sociales del sistema de las Naciones Unidas, se expresó, por ejemplo, en la participación mexicana en las grandes conferencias mundiales que para estudiar los problemas del medio ambiente, la alimentación, la población, la situación de la mujer y los asentamientos humanos se llevaron a cabo a todo lo largo de estos años.[61] En este sentido, la participación de los delegados mexicanos a cada una de ellas fue una continuación de aquella otra que se había dado en el seno de la III UNCTAD a través del propio presidente de la República.

[59] República Federal de Alemania, Bélgica, Dinamarca, Estados Unidos, Luxemburgo y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

[60] Austria, Canadá, España, Francia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Países Bajos y Noruega.

[61] Entre los resultados más concretos de este énfasis reformador en el plano internacional estarán diversas modificaciones introducidas en el ordenamiento jurídico interno del país. El deseo de mantener la imagen internacional que se construía a través de esto llevó a que sobre prácticamente la totalidad de estos temas se diesen modificaciones en la legislación doméstica mexicana siempre unos cuantos meses antes de la respectiva Conferencia.



Con el objeto de reglamentar y aclarar conceptos relativos al mar, 150 países de la ONU se reunieron en cuatro sesiones.

Algunos límites del tercermundismo mexicano

En algunas ocasiones, tales como la intervención del presidente mexicano ante la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974, en la que se acusa directamente a los países industrializados de apoyar el mantenimiento de relaciones de explotación en esta esfera, el tono diplomático mexicano se radicalizó efectivamente.[62] En términos generales, sin embargo, México no fue el país que adoptó las posiciones más radicales en relación a los principios incorporados en la Carta a lo largo del proceso de su elaboración.

Esta actitud responsable se expresó, en múltiples ocasiones y en contexto que, de hecho, no se limitaban al proceso de negociación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Las principales propuestas mexicanas sobre derecho del mar constituyen un buen ejemplo de ello. Expresadas no sólo en el contexto de la negociación de la Carta sino, fundamentalmente, a lo largo de los cuatro periodos de sesiones que celebra la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho

[62] Secretaría de la Presidencia, "Discurso del presidente de México en la Conferencia Mundial de la Alimentación".

del Mar en 1974 y 1975, las mismas incorporan un grado significativo de pragmatismo. En principio era éste un espacio atractivo para la expresión de los fundamentos conceptuales del "tercermundismo" mexicano. En efecto, durante las actividades de la Conferencia se planteó frecuentemente una situación en la que, en relación a algunos de los temas centrales de la agenda, se encontraban de un lado los países en desarrollo y, del otro, los desarrollados, capitalistas y socialistas.

El tema en el que la voluntad conciliadora mexicana se expresó con mayor claridad se refería al problema fundamental de la anchura del mar territorial. Un significativo grupo de países en desarrollo, entre los que destacaban varios latinoamericanos, proponía la extensión del mismo hasta las doscientas millas. Dada la naturaleza de esta figura jurídica, tal extensión no sólo implicaría un derecho del Estado costero sobre los recursos económicos que se encontrasen en ella —el objetivo central de los países en desarrollo que la proponían— sino una limitación considerable a la libertad de tránsito con otros objetivos. Las superpotencias navales resentían el impacto que esto tendría sobre su capacidad estratégica y, en consecuencia, se oponían a ello. La salida de esta diferencia de posiciones se encontró en el desarrollo de un nuevo concepto jurídico —la zona económica exclusiva— en base al cual se garantizaba el primer objetivo sin afectar los derechos de terceros en relación al libre tránsito.[63] México tuvo un papel de primera importancia tanto en la gestación del concepto como en su posterior inclusión como uno de los puntos básicos del tratado que eventualmente surgió de la Conferencia.

Esta dimensión pragmática del tercermundismo se reflejó en el contenido mismo de esta política. Su acento, por ejemplo, se puso a lo largo de todos estos años fundamentalmente en cuestiones relativas al orden —o desorden— imperante en las relaciones económicas y financieras internacionales. El tercermundismo mexicano intenta, sin lograrlo ple-

[63] En Caracas, al asistir a la primera sesión de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, Luis Echeverría subraya el carácter conciliador de la figura, señalando que en ella "coexisten derechos del Estado ribereño y derechos de la comunidad internacional". Secretaría de la Presidencia, "Discurso del presidente de México en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, en *Documentos de Política internacional*". Un año antes, en 1973, durante su discurso ante el plenario de la Asamblea General, el canciller mexicano, Emilio O. Rabasa, había ya señalado su satisfacción por el hecho de que, en relación a la figura de mar patrimonial o zona económica exclusiva, "no nos enfrentamos con una posición que sitúe al mundo en desarrollo en controversia con los países altamente industrializados......" Address by the Secretary for Foreign Affairs of Mexico, Dr. Emilio O. Rabasa, at the XXVIII Session of the General Assembly of the United Nations, en Permanent Mission of Mexico to the United Nations, *Mexico in the XXVIII Session of the General Assembly.*

namente, ceñirse a las dimensiones económicas de las negociaciones norte-sur. La participación mexicana en el Grupo de los 77 —escenario por excelencia del "tercermundismo económico"— sobre todo en foros tales como la UNCTAD y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas fue muy activa, llevándose muchas veces la presidencia de ese grupo. El gobierno mexicano, sin embargo, no solicitó nunca a lo largo de todo el sexenio su admisión como miembro pleno de los principales foros políticos del "tercer mundo".[64]

Esto no quiere decir que el gobierno mexicano se abstenga de adoptar posición frente a los más importantes temas políticos de la agenda internacional, tanto del periodo como de naturaleza más permanente. En temáticas sobre desarme la diplomacia mexicana sigue desempeñando, sin embargo, un papel de primera importancia al interior del foro universal. La invasión de Turquía a Chipre es firmemente condenada en 1974. A lo largo del sexenio se asumen también, por ejemplo, posiciones claras en el tema del colonialismo y el racismo. Por lo que se refiere al primero, los procesos independentistas de las ex colonias portuguesas constituye, junto con el caso de Namibia, los puntos de atención más importantes. La situación imperante de manera más general en el cono sur africano es, a su vez, un tema frecuente en las intervenciones mexicanas sobre el segundo de ellos. En estos casos, sin embargo, las tomas de posición se dan generalmente no en el contexto de los esfuerzos de acción conjunta y coordinación de política llevados a cabo por los países en desarrollo sino en el marco de la expresión independiente y relativamente aislada de la opinión mexicana, frecuentemente en el marco de la intervención del jefe de la delegación mexicana durante la sesión plenaria de la Asamblea General.

Los objetivos de este comportamiento son claros. La decisión, por ejemplo, de no incorporarse plenamente al movimiento no alineado contribuyó para que en el caso de los foros más relevantes de las demandas tercermundistas fuera posible para la diplomacia mexicana mantenerse alejada de las dimensiones políticas del conflicto norte-sur. Esto, sin embargo, no fue siempre posible en el espacio más amplio de las Naciones

[64] En un plano más general debe recordarse que tampoco se buscó ocupar uno de los asientos no-permanentes del Consejo de Seguridad, lo cual contribuyó desde el inicio del sexenio a las críticas de quienes consideraban que la misma estaba demasiado centrada en las dimensiones económicas. Véase, por ejemplo, Ricardo Valero, *op. cit.* Un antecedente interesante tanto de la explicación de la decisión mexicana como de su crítica puede encontrarse en Antonio Gómez Robledo, "Directrices fundamentales de la política exterior mexicana", en *Foro Internacional*, vol. VI, núm. 2-3, octubre 1965— marzo 1966. Véase especialmente la página 273.



La participación de México en el Grupo de los 77 fue tan activa, que en ocasiones llegó a presidirlo.

Unidas. Las primeras dificultades para mantener el tercermundismo mexicano en un plano estrictamente económico se anunciaron en el curso del propio proceso de construcción de alianzas a lo largo de la negociación de la CDDEE.

Los objetivos prioritarios específicos de las políticas exteriores de los principales países en desarrollo tenían diferencias considerables aún en el seno mismo del Grupo de los 77. En el caso de algunos de sus miembros más destacados estas diferencias de énfasis frecuentemente los llevaban a exigir como compensación por el apoyo brindado sobre un punto determinado, apoyo correlativo en otros puntos. De hecho, como fue sugerido en el capítulo anterior, tales transacciones no se limitaban estrictamente a las dimensiones económicas en las que se centraba la política exterior mexicana del periodo.

Esto era particularmente notable en el caso de los países árabes para los que la restructuración de la economía internacional y la solución del conflicto del Medio Oriente habían estado íntimamente vinculados desde el momento mismo del surgimiento del petróleo como instrumento de negociación real en ambas esferas. Uno de los desarrollos que más claramente mostraron tanto las limitaciones del tercermundismo mexicano como su por qué, el problema del "voto sionista" en 1975, estuvo directamente relacionado con este tipo de situación. La acción militar de Israel en Uganda en 1976 y la condena de la misma que la Cancillería mexicana hace basada en el principio de no intervención levanta de nueva cuenta las limitaciones de la PEM para "intervenir" en este tipo de situaciones.[65] La efectividad de las sanciones decretadas por las principales organizaciones judías

[65] Mario Ojeda, *México: el surgimiento*...

norteamericanas en este contexto se puede resumir en unas cuantas cifras. Hasta ese año los ingresos por concepto de turismo a México habían crecido a una tasa anual de 14% hasta alcanzar 1 200 millones de dólares. En 1975 tales ingresos cayeron 7% y en 1976 volvieron a caer.[66]

Una vez que el esfuerzo por mantenerse en el plano económico muestra sus limitaciones, el gobierno mexicano asume la imposibilidad de contar con un peso internacional relevante sin asumir, así sea sin proselitismos, una posición clara ante los más importantes conflictos político-estratégicos del momento. En el curso de su gira por el Medio Oriente, el presidente mexicano intenta adoptar un papel más activo en la solución del conflicto árabe-israelí. La política exterior de México bajo Echeverría encuentra aquí, sin embargo, uno de sus fracasos más notables.

Este nuevo énfasis en lo político, por otra parte, no significó el abandono de las temáticas económicas. Precisamente fue en el curso de esta misma gira de donde surgió otra iniciativa que llegó a ser considerada como importante por los observadores políticos del momento: aquella dirigida a la creación de un "Sistema Económico del Tercer Mundo", diseñado sobre una propuesta similar presentada previamente en el espacio latinoamericano. El alcance de los contactos establecidos por el gobierno mexicano durante esos años constituye, junto con el carácter global de las negociaciones relativas al "nuevo orden económico internacional", un claro ejemplo de la "salida del hemisferio occidental" que encarna la política exterior de la administración Echeverría. Algunos de los temas más inmediatos y relevantes de la agenda mexicana de esos años se mantuvieron, sin embargo, en el mismo espacio regional en el que se había concentrado la atención mexicana en décadas anteriores.

La política regional y las relaciones con el resto de la América Latina y Estados Unidos

Las relaciones de México con el resto de América Latina pasan durante el sexenio de Luis Echeverría por una serie de cambios importantes tanto en el plano bilateral como en el de la acción multilateral a escala regional. Por lo que se refiere al primero de esos niveles, pueden identificarse tres momentos claramente diferenciados. El primero corresponde al primer año del gobierno de Echeverría. En él se da una continuidad significativa con las tendencias dominantes del sexenio anterior. Se enfatiza la relación con Guatemala y, en general, Centroamérica. Empieza

[66] "The road back to confidence", *Time*, 21 de febrero de 1977, p. 16.



El presidente de Chile, Salvador Allende fue recibido con gran cordialidad por el pueblo mexicano.

también la reactivación de relaciones con la revolución cubana, en relación a la cual se había incrementado el elemento de conflicto después de 1968. Este nuevo acercamiento llevará en el curso del sexenio a iniciativas significativas tanto en lo bilateral como en lo multilateral.

Es éste el caso en el que se expresa con mayor claridad el sentido original del "pluralismo ideológico" promovido por la diplomacia mexicana. Esta política sigue, por otra parte, al menos en sus etapas iniciales, una lógica de alcance latinoamericano. En agosto de 1974 los presidentes de Venezuela y Colombia expresaron, en una acción de indudable simbolismo, el deseo de restablecer relaciones con Cuba. La Décimo Sexta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores "para servir de órgano de consulta, en aplicación del TIAR", celebrada en San José, Costa Rica, dejará en libertad a los países miembros para restablecer relaciones con el gobierno revolucionario cubano. Para entonces varios países latinoamericanos, Argentina por ejemplo, ya habían dado ese paso. En la votación se abstuvieron Brasil y Nicaragua, en tanto que sólo Uruguay, Chile y Paraguay votaron en contra. Prácticamente al final de su gestión, el canciller mexicano, Emilio 0. Rabasa reclamaría, de hecho, para México el mérito por el fin del...

> absurdo e injusto aislamiento a que estuvo sujeto (sic) Cuba, a partir de la IX Reunión de Consulta. Ha sido durante el régimen del presidente Echeverría, y gracias a su tenaz insistencia sobre el tema, cuando se logró, al fin, merced a la fórmula de "libertad de acción" levantar las sanciones a Cuba.[67]

[67] "Proyección Universal de México..." p. 22.

En el segundo, del que forma parte central el acercamiento con el régimen de Salvador Allende en Chile, el gobierno mexicano plantea una política latinoamericana estrechamente asociada con el objetivo de diversificación de relaciones políticas al que se hizo antes referencia. El acercamiento con Chile de la Unidad Popular se veía inicialmente como "funcional" tanto por el apoyo del gobierno chileno a las iniciativas internacionales mexicanos —fue el primer país que respaldó la idea de elaborar una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados propuesta por el presidente de México— como por su importancia de elemento reivindicador de la "legitimidad revolucionaria" del régimen mexicano.

En relación al primero de esos objetivos, una consideración importante estaba dada por el elevado prestigio internacional que ese gobierno tenía, sobre todo en el mundo en desarrollo. El mismo 1972 Salvador Allende regresa la visita presidencial de principios de ese año. En el curso de sus actividades es evidente la conexión con los esfuerzos relegitimadores del gobierno mexicano "hacia la izquierda". En un momento en el que la guerrilla urbana se empezaba a plantear como un problema real para el Estado, el presidente chileno vino a México a señalar en uno de sus discursos, por ejemplo, que "[nadie] tiene razón para afirmar que los cambios no son posibles dentro del orden constitucional".[68] El acercamiento chileno-mexicano de esos años tendría, sin embargo, también costos en el plano de la política interna. Los más importantes se darán "hacia la derecha". Para mediados del sexenio resultaba claro que se había transformado en uno de los temas en los que la política exterior contribuiría a la creciente tensión que caracteriza durante esos años las relaciones del gobierno mexicano con la iniciativa privada y, en general, los sectores más conservadores del país. La coincidencia entre el periodo de luto nacional de tres días declarado por el gobierno de Echeverría luego del asesinato de Salvador Allende y el asesinato del industrial Eugenio Garza Sada catalizó y dio forma y expresión pública a este desacuerdo, cuyas raíces más importantes se encontraban, sin embargo, en otras esferas de la acción pública mexicana.[69]

Después del golpe militar chileno el problema más inmediato que tuvo que enfrentar la diplomacia mexicana en ese país se refirió a la situación del significativo número de ciudadanos de ese país que, refugiados

[68] Véase Carlos Arriola, "El acercamiento mexicano chileno, 1972-1973", en Varios autores, *Lecturas de política exterior mexicana*, (México: El Colegio de México, 1979).

[69] La Presidencia promovió una serie de movilizaciones obreras dirigidas ostensiblemente a mostrar apoyo a Echeverría en su confrontación con los industriales regiomontanos que, aunque ciertamente limitadas, contribuyeron a la moderación de la postura empresarial. Véase Arriola, *op. cit.*



El presidente de México declara luto nacional por el crimen del presidente chileno Salvador Allende.

en la embajada de México en Santiago, solicitaban asilo. Una vez resuelto este problema el gobierno mexicano suspende sus relaciones diplomáticas con Chile, lo que toma por sorpresa a las nuevas autoridades de ese país. Todavía en mayo de 1974, de hecho, el régimen chileno por boca de su subsecretario Claudio Collado, señala que las relaciones entre ambos países son "absolutamente normales" y que el gobierno de su país espera el envío de un nuevo embajador. La suspensión de relaciones diplomáticas va, por otra parte, a ser seguida por una activa política de condena del régimen militar chileno en los más diversos foros internacionales que contribuye al mantenimiento de la aprobación de la política exterior por parte de los sectores más progresistas de la opinión pública del país.

El Sistema Económico Latinoamericano y la cooperación multilateral con América Latina

El rompimiento con el régimen de Pinochet en 1974 marca también el inicio del tercer momento de las relaciones mexicanas con el resto de la América Latina en el plano bilateral. El apoyo a las reivindicaciones panameñas sobre la revisión del estatus del canal marca importantes elementos de continuidad. La nueva oleada de regímenes militares limita la nueva cuenta, sin embargo, el número potencial de aliados con los que puede contar la diplomacia mexicana en la región. En respuesta, ésta subraya las posibilidades de colaboración en el plano económico independientemente de los desacuerdos que puedan darse en el político. El énfasis en el pluralismo ideológico cambia de dirección a partir de la nueva situación creada por estos desarrollos. La política latinoamericana del Estado mexicano asume un énfasis crecientemente multilateral.

La crisis de la integración latinoamericana contribuye también a que algunas de las iniciativas más novedosas de la diplomacia multilateral mexicana de estos años se vincularán con los esfuerzos que se hacen en el campo de las relaciones económicas internacionales a un nivel global. Destaca al respecto, la creación de organismos puramente latinoamericanos en el plano económico. En el curso de su visita a Caracas en junio de 1974 Echeverría propone, junto con Carlos Andrés Pérez, presidente de Venezuela, la creación de un Sistema Económico Latinoamericano (SELA) que se concreta en octubre de 1975. La rapidez con la que pudo establecerse la nueva organización —sólo pasaron 15 meses entre la propuesta original y la firma del Convenio de Panamá— llamó la atención de los observadores del momento, quienes en general tendieron a atribuirla a la acción conjunta mexicano-venezolana.[70]

Este nuevo esquema de cooperación regional —que tenía entre sus objetivos centrales el establecimiento de un sistema permanente de consulta para la adopción de posiciones y estrategias comunes en relación a terceros países, grupos de países y organismos internacionales—[71] marcaría el surgimiento de México y Venezuela como nuevas "potencias emergentes" de la región. El énfasis en las temáticas económicas sería, por otra parte, lo que permitiese un cierto manejo de las tensiones inherentes en la coexistencia para ese momento de regímenes con ideologías muy distintas. No sólo eso sino que se logró la participación cubana como miembro del organismo, primera ocasión desde la expulsión del régimen revolucionaria, de la OEA en la que éste se vinculaba a un ejercicio regional de esta magnitud. El Estado mexicano promueve también el establecimiento de instancias de coordinación en espacios más concretos tales como el comercio internacional del azúcar (GEPLACEA), las comunicaciones navales (NAMUCAR) o la política energética (OLADE).

A través de las dos décadas cubiertas en este volumen, sin embargo, ni el Sistema Económico Latinoamericano llegó a cubrir las expectativas de sus creadores ni la diplomacia mexicana, por su parte, encontró en él un campo de acción permanente. Este relativo distanciamiento continuó hasta que en el sexenio de Miguel de la Madrid, nuestro país presentó un candidato a director del SELA. El candidato mexicano fue, sin embargo, derrotado.

Los esfuerzos dirigidos a la reestructuración del sistema interamericano constituirían un segundo campo de acción multilateral mexicana en

[70] La firma del Acuerdo de Cartagena con la que se estableció el Pacto Andino en 1969 sólo se dio después de tres años de negociaciones, por ejemplo. Véase, por ejemplo, Robert Bond, *op. cit.*

[71] *Ibid.*

el plano regional. Durante el primer periodo de sesiones de la Asamblea General de la OEA (14-22 de abril de 1971) se plantea la necesidad de cambios en la Organización, con lo que da inicio un proceso de revisión de sus documentos fundamentales. El principio de "pluralismo ideológico" encuentra precisamente algunas de sus expresiones más interesantes en el esfuerzo por actualizar los mecanismos del sistema interamericano. Los desarrollos de la política latinoamericana del gobierno mexicano en el plano bilateral tuvieron, por otra parte, un impacto sobre la participación mexicana en este proceso. La diplomacia mexicana no asiste, por ejemplo, a la Asamblea General de la OEA celebrada en Santiago de Chile en 1976.[72]

Las relaciones con Estados Unidos

Después del desencuentro de 1971, las relaciones mexicano-norteamericanas siguieron guías significativamente distintas en lo multilateral y en lo bilateral. "El nacionalismo y la necesidad —ha señalado Guy Poitras— fueron componentes de las políticas de Echeverría hacia Estados Unidos".[73] En el plano multilateral tanto global como regional las preferencias de ambos gobierno difirieron, como ya se ha señalado, frecuentemente. Ni siquiera la prudencia mostrada en decisiones como el no buscar un asiento en el Consejo de Seguridad o no incorporarse a los foros políticos del "tercermundismo" evita un cierto deterioro en el tono de la relación con los norteamericanos.

> Su nuevo activismo y su explosiva retórica contradijo la ampliamente aceptada visión de las relaciones exteriores cae México como basadas en una negociación tras bambalinas, consistente, calculada y racional y se ganó también la enemistad de algunos funcionarios norteamericanos.[74]

Las relaciones mexicano-estadounidenses durante la administración Echeverría presentan, así, una imagen de distanciamiento que en algunos casos tuvo una base de la realidad. Sin embargo, la validez de esta imagen debe relativizarse ante la evidente —aunque no publicitada— y estrecha cooperación en campos tales como el combate del tráfico de

[72] Véase, por ejemplo, Carlos Pereyra, "Diplomacia Independiente. México, Nación Sólida", *en Excélsior*, lunes 24 de mayo de 1976, pp. 7 y 8A.

[73] Guy Poitras, op. cit., p. 108.

[74] John F. McShane, "Emerging Regional Power: Mexico's Role in the Caribbean Basin", en Ferris y Lincoln, p. 198.

drogas y, en alguna medida, la seguridad interna. En el nivel bilateral, de hecho, la diplomacia mexicana buscó la conciliación de posiciones y la cooperación. Si se centra la atención en los problemas considerados como principales por el gobierno mexicano destaca claramente esta disposición. En las palabras que el embajador saliente norteamericano, Joseph John Jova, dirigiera durante la comida de despedida que le ofreciera el nuevo secretario de Relaciones Exteriores mexicano, Santiago Roel, el 2 de febrero de 1977, aquél recordó las diferencias de "criterios y de objetivos" entre ambos gobiernos en el plano multilateral, señalando, sin embargo, que siempre encontró en los representantes de México "un respeto absoluto para los puntos de vista contrarios y un sano deseo de limar asperezas y de buscar vías de conciliación en toda materia que no violaba los principios fundamentales".[75]

Más allá del ya señalado y fundamental problema del acceso comercial al mercado norteamericano, las cuestiones más relevantes en el plano bilateral eran en buena medida una herencia de administraciones anteriores. Destacaban, por ejemplo, los problemas de la salinidad del río Colorado y la mano de obra migrante. Los logros obtenidos en una primera etapa de la solución del primero de ellos —aún queda pendiente, más de dos décadas después, la cuestión de la reparación de los daños ocasionados—, fueron significativos. Por lo que toca al segundo, en él se evidencian las vinculaciones de esta herencia con lo que podríamos llamar las "nuevas dimensiones" de las relaciones mexicano-estadounidenses.

En efecto, resulta particularmente interesante constatar que el único momento en el que Estados Unidos parecen dispuestos a por lo menos discutir la demanda mexicana de llegar a un "nuevo acuerdo bracero" se da precisamente en el mismo momento en el que las consecuencias potenciales del boicot petrolero árabe sobre la economía norteamericana se han hecho particularmente evidentes, los medios de información norteamericanos "descubren" las reservas petroleras del sudeste mexicano y el secretario de Estado norteamericano inicia una gira particularmente importante para ellos por el Medio Oriente.

El descubrimiento de reservas petroleras en el sudeste en 1974 introduce, de hecho, un nuevo y fundamental elemento en la relación. Según declaraciones oficiales mexicanos, los yacimientos descubiertos en el sudeste de México tenían una extensión de 50 km, de largo por cinco de

[75] El texto de las palabras del embajador Jova es reproducido en "Demanda México Respeto y Amistad Constructiva en sus Nexos con EU", *El Día,* 3 de febrero de 1977, p. 3.



El descubrimiento de reservas petroleras en el sudeste de México incrementó las potencialidades negociadoras de nuestro país con Estados Unidos.

ancho, con una reserva de 20 millones de barriles. Para octubre de 1974 se tenían 48 pozos productores, 25 en perforación y 10 en terminación.[76] México había tenido, de hecho, que importar 23.6 millones de barriles de petróleo crudo, lo que correspondía a 10% del consumo nacional. Los productos petroquímicos importados representaron 4.4% del consumo total y se generó un déficit por concepto de comercio de petróleo y deriva[77] dos que representaba 14.3% del déficit total de la balanza comercial. Ante esta situación para fines de 1974 los nuevos mantos petrolíferos del sudeste representaban 37% de la producción total y se estimaba que para 1975 permitirían incrementar la producción en 150 mil barriles diarios adicionales.[78] El Banco Nacional de Comercio Exterior señalaba:

> Se piensa que con las exportaciones de petróleo se fortalecerán las finanzas públicas, se revitalizará la intervención del Estado en la economía, y se podrá extender la educación y seguridad social cada vez más a amplios sectores de la población mexicana.[79]

[76] Banco Nacional de Comercio Exterior, "Amplias perspectivas de explotación petrolera", octubre de 1974, p. 1025.

[77] *Ibid.*, pp. 1022-1023.

[78] *Ibid.*, p. 1025.

[79] Banco Nacional de Comercio Exterior, "Las perspectivas petroleras de México", octubre de 1974, pp. 994-997.



Durante la primera entrevista de los presidentes Luis Echeverría y Gerald Ford, se discutió el convenio bracero.

El problema de las relaciones con la OPEP se planteó de manera inmediata y obligó a una serie de definiciones por parte de las autoridades mexicanas. La potencialidad exportadora mexicana lo colocaba en una doble posición al respecto. Por una parte, de alguna manera se incrementaban sus potencialidades negociadoras ante Estados Unidos, por poseer un material estratégicamente necesario para ellos. Por la otra, México se convertía en un potencial disruptor de las medidas políticas de los miembros de la OPEP, dirigidas no al aumento de precios sino a la limitación de suministros. La política estadounidense de evitar por otra parte que cundiese el ejemplo de los países exportadores de petróleo en el muy limitado número de países periféricos en los que una política de este tipo podría ser viable debe también ser tomada en cuenta a este respecto.

El aparente cambio de actitud norteamericana respecto al convenio bracero tiene lugar en el contexto de la primera entrevista del primer mandatario mexicano con el nuevo presidente norteamericano, Gerald Ford. La respuesta mexicana (convirtiendo en protocolar la entrevista Echeverría-Ford en la que se esperaba fuesen planteadas las cuestiones recién mencionadas) permite evitar tener que pronunciarse sobre la misma. La posterior decisión mexicana de abandonar la insistencia seguida hasta entonces para el logro del mencionado "acuerdo bracero" anula en la práctica cualquier posibilidad de negociación al respecto. La explicitación de los lineamientos generales que seguirá la explotación de los nuevos recursos petroleros opera también en el mismo sentido. México, se afirma, no favorecerá con sus recursos petroleros las economías de otros países en detrimento de la propia o de la de otros países en desarrollo y, en observancia de los principios incorporados en la Carta de Dere-

chos y Deberes Económicos de los Estados, apoya los esfuerzos de defensa de los precios de esa materia prima.[80]

Durante el último año de gobierno de Luis Echeverría un grupo de legisladores norteamericanos había enviado una carta al presidente Ford en la que denunciaban que Echeverría llevaba a México "al comunismo". Una "fuente diplomática" citada por un comentarista del *Washington Post*, resumía así la situación: "Nunca hubo un rompimiento abierto. Echeverría fue cuidadoso en ir demasiado lejos, y Washington tuvo cuidado de controlarse... Ambos sonreían en público pero las relaciones no eran buenas".[81]

La política exterior al cierre del sexenio

Los últimos dos años del sexenio de Luis Echeverría son testigos de algunos de sus fracasos más importantes en el campo de la política exterior. Una vez ausente el elemento cohesionador que representó durante el periodo 1972-1974 el proceso de negociación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, el activismo internacional mexicano pierde el sentido de dirección y la coherencia que el proceso negociador había contribuido a darle. El desenlace del problema del "voto sionista" al que nos referimos páginas atrás llevará a la renuncia de quien fuera secretario de Relaciones Exteriores durante los primeros cinco años de la administración Echeverría, Emilio O. Rabasa. Durante los últimos 11 meses de la misma Alfonso García Robles, una de las más destacadas figuras de la diplomacia profesional mexicana, asumirá la dirección de la Cancillería. Entre las primeras acciones del nuevo secretario está la creación de una nueva subsecretaría encargada de planeación de política que quedará a cargo de otra de las figuras más destacadas del Servicio Exterior Mexicano, Jorge Castañeda.

A pesar de esto, el limitado papel que la Secretaría de Relaciones Exteriores tiene en la definición e implementación de algunas de las decisiones más significativas del período contribuye al surgimiento de algunos de los temas más importantes de los años por venir que se anuncian claramente tanto en los logros como en los más importantes fracasos del último tramo del sexenio. Ya se ha mencionado el caso del ofrecimiento para desempeñar un papel de mediador en el conflicto del Me-

[80] *Ibid.*, p. 1024.
[81] John M. Goshko, "Nueva Fase Amistosa México-EU", en *Excélsior*, 13 de enero de 1977.



Emilio O. Rabasa, secretario de Relaciones Exteriores durante los cinco primeros años de la gestión echeverrista.

dio Oriente. Un segundo problema se plantea en relación con España. La reacción que provocan en el presidente mexicano los desarrollos que rodearon la transición política en España constituye en este caso el punto de partida.

El 12 de septiembre de 1975, es promulgada una nueva "ley anti-terrorista" en ese país, que restringe dramáticamente las capacidades de defensa de los acusados de esta clase de delitos. Con base en ella se condena a muerte a 11 jóvenes militantes de la oposición, cinco de los cuáles son ejecutados el 27 del mismo mes, ante una ola de protestas tanto nacionales como internacionales. En protesta tanto por un proceso que se considera manifiestamente injusto, como por las ejecuciones mismas, países como Francia, Gran Bretaña, Italia, Suecia y Suiza llaman a consulta a sus embajadoras acreditados en Madrid.

El mismo día de las ejecuciones, el presidente Echeverría declara que las mismas se convertirán en "precipitadores de la caída de Franco".[82] El 28 de septiembre el gobierno mexicano suspende comunicaciones aéreas y telefónicas con España, comunica a la Oficina de Turismo española y a la Agencia EFE que deben cerrar y su personal abandonar el país en 48 horas y comunica a los barcos españoles que no les es permitido entrar en aguas mexicanos. La Secretaría de Relaciones Exteriores gira instrucciones a las embajadas y consulados mexicanos con el fin de que se abstengan de documentar en cualquier calidad migratoria a los ciudadanos españoles, con la sola excepción de los residentes en México y los perseguidos políticos.[83] El propio presidente envía en la misma fecha

[82] José de Fuentes Mares, *Historias de dos orgullos,* (México: Océano, 1984). p. 189.
[83] Treviño y De la Pedraja, op. cit., p. 96.

una carta a Kurt Waldheim, entonces secretario general de la Organización de las Naciones Unidas, en la que luego de expresar su condena por la violación de los derechos humanos cometida por el gobierno español y argumentar que la situación de ese país pone en peligro la paz internacional, solicita se convoque una reunión del Consejo de Seguridad.

El objetivo de la misma, según el primer mandatario mexicano, sería que el Consejo pidiese a la Asamblea, con base en los artículos 5o. y 6o. de la Carta de la ONU, la expulsión del régimen franquista de la Organización. El gobierno mexicano solicita al secretario general que "pida a la Asamblea General que el régimen español sea suspendido del ejercicio de los derechos y privilegios inherentes a su calidad de miembro".[84] El Consejo, sin embargo no se reúne, desestimando la petición mexicana.

Después de la inacción del Consejo, la diplomacia mexicana vuelve a plantear el tema durante la XXX Asamblea General, sin obtener de nueva cuenta ningún resultado concreto. El representante soviético ante la Organización, por ejemplo, se opone a la iniciativa mexicana señalando que, en su opinión:

> México no parece haberse percatado de que no hay un sólo miembro de las Naciones Unidas que no guarde esqueletos en su closet. Si empezamos a exhibirlos... el resultado podía ser desastroso.[85]

El gobierno mexicano mismo no estaba exento de este cargo, y el resultado final de su acción sería un ejemplo temprano de escrutinio de la política interior mexicana en el exterior. De hecho, el único impacto que la iniciativa presidencial mexicana será el abrir la posibilidad para que el propio gobierno español no sólo acuse a la política mexicana de intervencionista sino que recuerde el papel de Echeverría como secretario de Gobernación durante la represión del movimiento estudiantil de 1968:

> ... el presidente Luis Echeverría carece de la estatura moral necesaria para lanzar acusaciones contra ningún gobierno de los estados miembros de la Organización. En efecto, el señor Echeverría era ministro del Interior del Gobierno Mexicano que tomó la decisión de lanzar al ejército contra unos estudiantes que trataban de ma-

[84] Citado en Luisa Treviño y Daniel de la Pedraja, *México y España: transición y cambio,* (México: Joaquín Mortiz, 1983), p. 91.

[85] "México y España en la ONU. Los esqueletos en el closet", *Proceso,* núm. 15, febrero de 1977, p. 53.

MEXICO, D. F., MIERCOLES 8 DE OCTUBRE DE 1975

Convertir la ONU en el Foro de una Nueva Mayoría que Representa la Voz de la Historia, Demandó LE

Hablando Desde la Máxima Tribuna Mundial, el Presidente Echeverría Advirtió que "la Paz, de Hacerse y Construirse, se Hará Desde Aquí o no se Hará en Ninguna Parte".—Pidió que uno o Varios Países del Tercer Mundo Participen Como Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad.—Requisitoria Contra el Armamentismo y Planteamiento de una Verdadera Asociación en el Marco de un Orden Social Justo.—El Discurso del Primer Mandatario fue Rubricado con una Estruendosa Ovación de los Delegados a la Asamblea General.



Cablefoto AP—NACIONES UNIDAS, 7 de octubre.—En la foto, el Presidente Echeverría hablando hoy en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Reiteró con Firmeza y Serenidad su Petición Respecto a España

Por Juan CHAVEZ, enviado especial de EL NACIONAL

EU Obligó a Israel a Firmar el Acuerdo de Paz: Moshe Dayan

Los que Mataron a Prats, Alentaron Contra Leighton

Escudriñarán el Mar Egeo en Busca de la Atlántida

Ayudará el MCE a Refugiados que Huyen de Angola

Pondera Brezhnev los Logros de los Científicos Rusos

El presidente Luis Echeverría Álvarez durante la XXX Asamblea General de la ONU.

CAMARA DE SENADORES
BIBLIOTECA "MELCHOR OCAMPO"

nifestarse en la Plaza de Tlatelolco... acción que produjo un elevadísimo número de víctimas y la indignación mundial...[86]

Las dificultades que enfrentará una política exterior mexicana frecuentemente acusada por propios y extraños en los años siguientes de ser "candil de la calle y obscuridad en la casa", se planteará así abiertamente en este contexto. Las medidas adoptadas prueban de hecho ser contraproducentes también en otros términos. El costo comercial para México contribuye, por ejemplo, a la expresión de una cierta oposición al interior mismo del país.[87] El deterioro de las relaciones con España será, así, una de las herencias de la política exterior del sexenio. Ni siquiera la muerte de Franco, el 20 de noviembre del mismo año, permitió un acercamiento entre los gobiernos de ambos países que, de hecho, tendría que esperar hasta el inicio de la administración López Portillo.

Se plantea aquí, como en el caso de Chile, un problema más amplio, el de la relevancia de los principios fundamentales de la diplomacia mexicana para orientar un comportamiento internacional más activo. Estos eran en alguna medida la expresión jurídica de políticas de aislacionismo internacional a los que tuvo que recurrir el país en otros momentos de su desarrollo. Al entrar a una política internacional que por sus consecuencias implicaba necesariamente la toma de posiciones en diversos conflictos, era de preverse que el mantenimiento de tales principios tuviese momentos de gran tensión:

Se hizo difícil conciliar los principios del pasado con el carácter acertivo de la nueva política exterior. A medida que la política exterior se convertía en un elemento central de la política mexicana durante los setenta, la retórica del pasado se transformó en una guía imperfecta ante relaciones nuevas y más complejas.[88]

La atención personal que el jefe de Estado mexicano da a la política exterior durante el sexenio de Echeverría, por otra parte, levanta indudablemente su prioridad en el contexto del conjunto de las acciones del Estado. Sin embargo, también presenta problemas. El estilo personal de gobernar se confunde en ocasiones con el tono que la diplomacia mexicana adopta en algunas negociaciones. Se levantan dudas sobre los intereses propiamente nacionales que se persiguen con los viajes presidenciales. De una situación en la que el presidente mexicano rara vez participaba

[86] Citado en Treviño y De la Pedraja, *op. cit.*, p. 73.
[87] Fuentes Mares, *op. cit.*, p. 193.
[88] Guy Poitras, " Mexico's Foreign Policy in an Age of Interdependence", en Ferris y Lincoln.

en reuniones internacionales se pasa, en suma, a otra igualmente exagerada en la que en ocasiones el jefe de Estado mexicano era el único asistente a ese nivel a algunas de ellas.

Todo esto contribuye a que, a final del sexenio, el activismo y la politización de la política exterior mexicana, particularmente en el frente "tercermundista" estuviesen asociados en la percepción de importantes sectores de la opinión pública mexicana con la crisis financiera que marcaba el fin del sexenio de Luis Echeverría Álvarez. Ambas constituían en esta lectura, las dos caras de un sólo proyecto populista e irresponsable.

Las dificultades que es necesario plantear rebasan, por otra parte, el campo específico de la política exterior. Los problemas a los que el Estado mexicano intenta responder, entre otros caminos, a través de su política exterior, no sólo siguen existiendo, sino que han empeorado al final de la gestión de Luis Echeverría. No es posible atribuir a la política exterior la responsabilidad por los problemas que se presentan al fin del sexenio. En ocasiones, de hecho, la casualidad puede haber sido exactamente la inversa. En opinión de Yoram Shapira, por ejemplo, las frustraciones que el programa de reformas encontró en el plano interno fueron "cruciales para llevar el centro de la atención y la energía de Echeverría a la arena externa".[89] Cambios relevantes para la política exterior en la política interna, leyes sobre inversión extranjera directa, transferencia de tecnología, y patentes y marcas.

Tampoco pueden negarse, sin embargo, los costos que aquella tuvo. Los que se dan en las relaciones con Estados Unidos han sido ya mencionados. Otros se expresan en el campo de la política interna mexicana. Una política exterior dirigida al menos en parte a recuperar la credibilidad del Estado mexicano ante los sectores progresistas de la coalición de gobierno había contribuido a reforzar el conflicto del mismo Estado con el sector privado que terminó por ser una de las más sobresalientes características de su gobierno.

La contribución de la "nueva política exterior" en el plano de la problemática económica doméstica fueron también bastante limitados. Al finalizar el sexenio, el Banco Nacional de Comercio Exterior traza una comparación de lo alcanzado por la administración Echeverría con la experiencia de las décadas anteriores. Se intenta dar a tal comparación un

[89] Yoram Shapira, *Mexican Foreign Policy under Echeverría,* (Beverly Hills: Sage, 1978), p. 8.

tono positivo, " ... el hecho de que los principales indicadores muestren una mejor evolución de esa etapa (el "desarrollo estabilizador" C.R.) en relación con la actual, oculta el deterioro que la situación global venía sufriendo; era de esperarse que ese deterioro hiciera crisis en algún momento".[90]

La situación del sector externo de la economía mexicana, sin embargo, no sólo no permite dudas sino que se transforma en un involuntario epitafio del periodo que concluía. Las tendencias existentes en este campo al llegar Echeverría al poder se acentúan durante su gestión. La concentración en Estados Unidos, tanto como fuente de importaciones como destino de exportaciones se había mantenido relativamente constante. El porcentaje del déficit comercial representado por Estados Unidos de hecho se incremento en el curso del sexenio. Tal déficit, por otra parte, aumenta de 1 045.5 millones de dólares en 1970 a 3 721.6 millones en 1975. Su relativo descenso en 1976 a 2 731 millones de dólares no es suficiente para evitar la devaluación del peso el 31 de agosto de 1976. Para fines del sexenio de Echeverría el deterioro de un modelo económico fundamentado en la retórica pero escasamente en la práctica se había transformado en crisis abierta.

El presidente saliente firma un Acuerdo de Estabilización con el Fondo Monetario Internacional, que es considerado por diversos analistas como "la única alternativa"[91] de que dispone en ese momento. En el mismo se recomendaba una política de austeridad dirigida a la reducción tanto de los déficits público y comercial como de la deuda externa. Se imponían límites al empleo y la inversión públicos, recomendándose una política salarial austera, la liberación de los precios y el control del crédito. Algunos comentaristas consideraron en ese momento que el convenio del FMI era menos exigente que aquellos otros firmados por la institución con otros países de América Latina durante el mismo periodo y atribuían esta situación al colchón representado por los recursos energéticos.[92]

Este acuerdo constituirá la base de la política de estabilización implementada durante los primeros años del gobierno de José López Portillo. La urgencia de la situación económica de la que partiría el gobierno de José López Portillo ponía a la problemática económica realmente "en el

[90] *México 1976: Hechos/Cifras/Tendencias*, (México: Banco Nacional de Comercio Exterior).
[91] Green, *Nexos*, p. 42.
[92] Marc Rimez, "México. Una política económica de transición: 1977-78", CIDE, mimeo, 1978. p. 5.

asiento del conductor". El profundo impacto de todo esto sobre la política exterior se haría crecientemente claro a lo largo de los años siguientes. Entre las preguntas que habían quedado sin resolver destacaba una: ¿por qué el presidente saliente había decidido no usar el elemento de negociación que le proporcionaba la "nueva" riqueza petrolera mexicana?

Una cosa, sin embargo, era ya transparente. Los condicionantes que la situación política y económica interna pondrá a la política exterior durante el sexenio de José López Portillo serán, por tanto, de naturaleza fundamentalmente distinta de aquéllos otros que habían contribuido a delinear las principales características de la política exterior bajo Echeverría.

Finanzas, petróleo y política exterior (1976-1982)

La percepción de las limitaciones a la capacidad de acción real mexicana en el plano internacional se agudiza en los círculos políticos del país a lo largo del periodo de transición entre las administraciones Echeverría y López Portillo. Las dificultades económicas con las que concluía el sexenio no eran sino la confirmación de la distancia entre tal capacidad y la voluntad de participar activamente en la redefinición de las reglas del juego internacional en curso que se había hecho patente durante sus dos últimos años. Una buena parte de la herencia que asumía el nuevo equipo complicaba significativamente la conducción diplomática mexicana en los inicios del sexenio. La duración de esta situación crítica sería, sin embargo, bastante limitada. Las modificaciones por las que atraviesan los elementos condicionantes de la política exterior mexicana durante el sexenio de José López Portillo —si bien no siempre conducentes a la ampliación de los espacios disponibles para la acción pública mexicana— son no sólo significativas sino extremadamente dinámicas. En el plano de la coyuntura internacional, por ejemplo, tales cambios nos llevarán, en rápida sucesión, desde Carter hasta Reagan en la conducción política norteamericana y del incremento en el precio del petróleo a raíz de la revolución iraní a la crisis financiera internacional de 1982.

Los datos centrales de esta transformación por lo que respecta a los condicionantes internos de la acción internacional del Estado mexicano se modificarán también con celeridad. Al asumir la presidencia José López Portillo, los condicionantes económicos internos de la política exterior mexicana plantean un doble juego de realidades. Por un lado, la eco-



El fracaso de la política reformista del sexenio recién concluido, dejaba pocas opciones para el gobierno que iniciaba en diciembre de 1976.

nomía mexicana ha entrado en una situación que, por comparación con la que imperaba al llegar al poder Luis Echeverría, puede ser identificada como de auténtica crisis. Las limitaciones de un modelo de desarrollo todavía incapaz de generar una capacidad competitiva real del sector externo de la economía mexicana no sólo han sido confirmadas sino que plantean demandas, ahora sí urgentes, a la política económica del gobierno mexicano.

Por el otro, y en alguna medida compensando las implicaciones que derivarían del factor anterior, está lo que, de manera muy general, podríamos llamar "la promesa del petróleo". En el campo de la política exterior mexicana tal promesa se traducía en la posibilidad de contar con una nueva e importante fuente de poder nacional que pudiese dar un sustento real a una actividad internacional intensa por parte del gobierno mexicano. A medida, que se consolide la capacidad de explotación y exportación petrolera se consolidará también la percepción de que la capacidad y el poder mexicanos en el plano internacional han sufrido una transformación fundamental. George W. Grayson planteó así el verismo en el que se fundó tal cambio de percepción durante el sexenio de López Portillo, "La posesión de reservas de energía obviamente aumenta el poder de una nación".[1] Tal promesa, sin embargo, tardaría en concretarse. La omnipresencia de la crisis económica marcaba profundamente la coyuntura de la transición. El fracaso de la política reformista del sexenio recién concluido dejaba pocas opciones para el gobierno que se iniciaba a principios de diciembre de 1976.

[1] George Grayson, "Mexico's Opportunity: The Oil Boom", en *Foreign Policy*, núm. 29, invierno de 1977-78, p. 67.

El equilibrio de fuerzas políticas existentes al interior del país y la situación de política interna que domina la transición apunta en direcciones similares. La coyuntura política que heredaría la nueva administración podía prácticamente interpretarse como la imagen en espejo de aquélla que había recibido el presidente saliente. La "crisis de legitimidad hacia la izquierda" que domina el clima político de los primeros momentos del sexenio 1970-1976 habrá sido suplida por una "crisis de confianza hacia la derecha" a fines del mismo. La "recuperación de la confianza" de los grupos empresariales nacionales y extranjeros se consolidará como uno de los objetivos prioritarios en este plano. El suelo político doméstico del que partiría la acción internacional de la nueva administración contribuía, de esta manera, a prever una moderación de algunos de los aspectos más "radicales" —al menos vocalmente— de la "nueva política exterior".

No bien entrado el sexenio se toman medidas, de alguna manera vinculadas a la política exterior, dirigidas tanto a mostrar quién controla la conducción del Estado mexicano como a calmar cualquier inquietud de los sectores a los que se dirige de manera preferencial el proyecto respecto de cualquier posibilidad de un retorno a las prácticas y políticas del sexenio recién concluido. En unos cuantos meses se dan al ex presidente Echeverría tres nombramientos diplomáticos que tienden a alejarlo de manera cada vez más clara de la vida política nacional. Es primero nombrado embajador extraordinario y plenipotenciario de México, sin sede fija, el 16 de mayo de 1977. El 30 de junio se le designa ante la UNESCO y, por último, el 18 de octubre de 1978, ante el gobierno de Australia. El sentido político de estas designaciones se aclara cuando algunos de sus más cercanos colaboradores son también distinguidos con nombramientos en el exterior. Augusto Gómez Villanueva ex secretario de la Reforma Agraria; Fausto Zapata Loredo ex secretario de la Presidencia y Horacio Flores de la Peña, ex secretario de Patrimonio Nacional serán todos representantes en el exterior del nuevo gobierno. El sentido en el que la política exterior se usaría como instrumento de la interna se modificaba, regresando al cumplimiento de algunas de sus funciones más tradicionales.

Dos palabras, finanzas y petróleo, encierran los datos centrales en que se resume la evolución de esta serie de condicionantes internos de la política exterior a lo largo del sexenio. El predominio relativo de uno u otro de los conjuntos de factores reflejados en cada una de ellas —la crisis económica de inicios del sexenio, el surgimiento de la capacidad petrolera mexicana y el resurgimiento agudizado de la problemática financiera a fines del sexenio— marcan los puntos de inflexión más relevantes de la política exterior mexicana durante el sexenio. Es posible, de hecho, distinguir dos

subperiodos en la política exterior mexicana durante el sexenio de José López Portillo. Las características fundamentales del comportamiento internacional mexicano son significativamente distintas en cada uno de ellos.

El primero de estos subperiodos, que se extiende desde la toma de posesión hasta mediados de 1979, va a estar marcado por la voluntad para concretar un acercamiento con Estados Unidos y por las dificultades que la misma enfrenta. La evolución sufrida por los condicionantes internos de la política exterior durante el sexenio de Luis Echeverría definía el lugar que la actividad internacional iba a tener en la agenda de la política pública mexicana. En los primeros momentos del sexenio disminuye claramente la prioridad relativa de la actividad internacional dentro de ésta. La atención se centra en los problemas asociados con las dimensiones internas de la recuperación económica. Evitar una innecesaria contaminación de estos esfuerzos por acciones emprendidas en el campo internacional se transforma, en ese contexto, en objetivo prioritario.

Los supuestos básicos del comportamiento internacional mexicano durante esta primera etapa son, sin embargo, puestos rápidamente a prueba. A poco de entrado el sexenio se harán evidentes una serie de tensiones entre los gobiernos de México y de Estados Unidos. A medida que se deteriora la relación mexicano-norteamericana, la política exterior mexicana entra en su segundo subperiodo, asumiendo crecientemente un tono de abierta discrepancia con las preferencias de la política exterior de aquel país. Esta mayor beligerancia será, a su vez, favorecida por el surgimiento de la capacidad energética mexicana.

Antes de entrar con mayor detalle en la discusión de las características centrales de estos dos subperiodos de la política exterior de José López Portillo es necesario revisar algunas de las acciones que se adoptan durante los primeros momentos del sexenio ante temas en los que la actividad diplomática del sexenio anterior había enfrentado algunas de sus dificultades más significativas.

El establecimiento de relaciones diplomáticas con el Reino de España permite superar el enfrentamiento directo que habían marcado las comunicaciones entre los gobiernos de los dos países en foros multilaterales durante el último tramo del sexenio de Luis Echeverría y se constituye en el "acontecimiento singular"[2] de la política exterior mexicana durante el primer año del sexenio.

[2] Citado en Carlos Marín, "España como ejemplo. Diplomacia improvisada", *Proceso,* núm. 56, 28 de noviembre de 1977, p. 15.

Desde noviembre de 1975, cuando apenas era candidato del partido oficial a ocupar la presidencia, López Portillo expresó su deseo de que se apresurara el establecimiento de relaciones con el nuevo gobierno español. Ya como presidente electo, manda a quien sería su primer secretario de Relaciones Exteriores, Santiago Roel, como enviado personal a España con el objetivo ostensible de transmitir su invitación a representantes del pueblo de Caparroso, de donde es originaria su familia, para asistir a la toma de posesión presidencial. Después de la toma de posesión del nuevo presidente, se acelera el proceso. En enero de 1977, el canciller mexicano declara que existe "un noviazgo entre los dos pueblos; lo que falta es determinar la fecha del matrimonio ... deseamos fervientemente que ...se realice pronto."[3]

El 18 de marzo de 1977 el gobierno mexicano, el último en el mundo que aún las mantenía, da por terminadas sus relaciones con la República española. El cambio de política se maneja con rapidez y discreción. En la breve ceremonia en la que se hace pública la decisión, el último presidente de la República, José Maldonado, señala el carácter mutuo de la decisión y expresa su

> reconocimiento, que interpreta el sentir de la opinión liberal, progresista y republicana española, al pueblo y al gobierno de México por la ejemplar solidaridad que han tenido con la República Española y con nuestros compatriotas que fueron fraternalmente acogidos en este país.[4]

El 28 del mismo mes, poco más de una semana después y cuando estaban aún por concluir las primeras etapas de la transición democrática española, se establecen relaciones con el Reino de España. Es ésta indudablemente una de las acciones internacionales más relevantes del inicio del sexenio de José López Portillo, que culmina al anunciar la Cancillería de ese país el beneplácito español para el nuevo embajador mexicano. El 4 de abril de 1977 se anuncia la designación de otro ex presidente, Gustavo Díaz Ordaz, como embajador en España. Era ésta una prueba más de hasta dónde la integración del equipo diplomático mexicano a inicios del sexenio presentaría novedades significativas. Con este nombramiento López Portillo cumplía el compromiso expresado previamente por Santiago Roel en el sentido de que el embajador

[3] *Ibid.*
[4] Citado en Carlos Marín, "España como ejemplo. Diplomacia improvisada", *Proceso*, núm. 56, 28 de noviembre de 1977, p. 16.

que iría a España sería "del más alto nivel"[5] y daba claras muestras de la prioridad que atribuía a la vinculación con España.

La designación de Díaz Ordaz ocasiona, sin embargo, protestas en diversos círculos de la opinión pública nacional, entre las que destacó la renuncia de Carlos Fuentes a su puesto de embajador mexicano ante el gobierno de Francia. La controversia continúa a lo largo de la corta carrera diplomática de Gustavo Díaz Ordaz. El nuevo representante mexicano en España no llega a ese país sino hasta el 11 de julio y ha ya renunciado para el 2 de agosto del mismo año, en medio de un abierto desacuerdo con Echeverría, provocado por sus declaraciones en el sentido de que las propuestas de éste a la ONU en 1975 habían sido hechas a título personal y consideradas erróneas por "la mayoría de los mexicanos".[6]

Lo accidentado de su inicio, sin embargo, no impide que las vinculaciones mexicano-españolas asuman una dinámica significativamente en muy corto tiempo. A partir del establecimiento de relaciones las comunicaciones político-diplomáticas entre los dos gobiernos se aceleran rápidamente. El presidente español, Adolfo Suárez, visita México tan sólo un mes después, el 25 y 26 de abril, inaugurando un proceso de acercamiento entre los dos gobiernos que continuará en los años siguientes. Las visitas recíprocas del más alto nivel se suceden con una frecuencia que parece intentar compensar por la falta de lazos diplomáticos durante prácticamente cuatro décadas. Entre el 8 y el 16 de octubre del mismo año López Portillo se convierte en el primer jefe de Estado mexicano en visitar España oficialmente. Los reyes de España visitan también México entre el 17 y el 22 de noviembre de 1978.

Un segundo tema en el que el nuevo gobierno mexicano adopta posiciones que reflejan las limitaciones de su antecesor se refiere al problema del Medio Oriente. La diversificación de suministros petroleros que dominará el segundo tramo de la política exterior del sexenio se inicia, de hecho, con la firma de acuerdos sobre este campo con Israel. Ante la suspensión de suministros petroleros por parte de Irán, México se convirtió en el principal proveedor petrolero de Israel, que se consolidó en poco tiempo como el tercer cliente internacional de Pemex.[7]

Este y otros temas anuncian no sólo el nuevo papel del petróleo en la acción diplomática mexicana sino el incremento en el estatus internacio-

5 *Ibid.*
6 Citado en Marín, *op. cit.*, p. 17.
7 Mario Ojeda, *México: el surgimiento...*, pp. 130-131.



Una de las acciones internacionales más relevantes del inicio del sexenio...

nal del país. Desde temprano en el sexenio se dan claras señales en este último sentido aún en el plano de la política global. El secretario general de la ONU Kurt Waldheim, por ejemplo, solicita el 31 de marzo de 1978 que México envíe un batallón para sumarse a las fuerzas de paz en Líbano. Aunque el secretario de Relaciones Exteriores acepta inicialmente la petición, López Portillo termina negando la posibilidad. A nivel regional, el lugar que Centroamérica ocupará más adelante en la agenda diplomática del sexenio se sugiere también desde el inicio del sexenio con las visitas de líderes políticos centroamericanos —tales como el ex presidente costarricense Daniel Oduber, a fines de febrero de 1977—[8] que López Portillo recibe.



...fue el restablecimiento de relaciones diplomáticas con el Reino de España.

[8] Véase *Comercio Exterior*, febrero de 1977.

En esta primera etapa de la política centroamericana de López Portillo destacan las acciones emprendidas en relación con la negociación de los Tratados del Canal de Panamá. A petición expresa del general Omar Torrijos durante su visita a México el 6 de mayo de 1977, México se incorpora al grupo de cinco Estados latinoamericanos (Colombia, Costa Rica, Jamaica, México y Venezuela) "testigos" del proceso. La participación mexicana en este proceso muestra el mantenimiento de un espacio de disidencia con la política exterior norteamericana aún durante el primer subperiodo de su política exterior. En su primer año de gobierno el presidente mexicano no asiste a la ceremonia de firma de los Tratados en Washington, en la que sí participan otros 15 jefes de Estado latinoamericanos. Posteriormente cuestiona las enmiendas introducidas por el congreso norteamericano en el documento al hacer uso de la palabra a nombre de los jefes de gobierno presentes en las ceremonias de transferencia de soberanía de la zona del canal de Panamá. Las acciones mexicanas no sólo subrayan el nuevo peso político del país en este espacio geográfico sino que, de hecho, se convierten en importante antecedente de lo que sería el principal tema de la política exterior mexicana durante el sexenio de Miguel de la Madrid, la experiencia de Contadora.



En 1978, José López Portillo visitó la Unión Soviética y logró su incorporación al régimen establecido por el Protocolo II del Tratado de Tlatelolco.

Los contactos con países de otras áreas geográficas tampoco se abandonan totalmente. En mayo de 1978 López Portillo visita la Unión Soviética, donde logra su incorporación al régimen establecido por el Protocolo II del Tratado de Tlatelolco. En octubre del mismo año, visita la República Popular China y Japón. El tono básico de la política exterior mexicana durante los primeros años del gobierno de José López Portillo estará, sin embargo, claramente marcado por los esfuerzos de acercamiento con el gobierno norteamericano, que Rosario Green identifica,

no bien entrado el sexenio, como la "vuelta a la bilateralidad en las relaciones internacionales de México".[9]

El retorno a la bilateralidad

La necesidad del apoyo norteamericano se había hecho evidente en los meses que siguieron a la devaluación del peso. Algunos de los aspectos más relevantes de la situación que asume el nuevo gobierno se relacionan con los compromisos financieros contraídos, que generaban una clara dependencia de México en ese terreno frente a Estados Unidos, su gobierno, su banca privada y sus proveedores. Para fines del sexenio de Luis Echeverría, de hecho, México era ya el tercer deudor mundial entre los países en vías de desarrollo.[10] No era la dimensión financiera, sin embargo, la única relevante. En otras esferas, la turística, por ejemplo, la importancia de la "conexión norteamericana" era difícilmente cuestionable: 87% de los 3.1 millones de turistas recibidos por México en 1976 venían de Estados Unidos (4% de Europa, 3% de Canadá).[11] La experiencia del boicot de 1975 parecían también subrayar, por otra parte, el limitado espacio de maniobras con el que contaba el Estado mexicano: el comercio y, en particular, la generación de su superávit en la cuenta corriente seguían también dependiendo, ante los muy limitados logros de la política de diversificación, del acceso al mercado norteamericano. Como ya ha sido por otra parte recordado, el déficit anual en la balanza comercial se había triplicado durante el sexenio que terminaba.

Se estimaba, por tanto, en los círculos de decisión mexicanos, que los actores gubernamentales y privados de Estados Unidos y en particular el poder ejecutivo de ese país tenían un peso significativo en buen número de decisiones críticas para la solución de la situación económica por la que el país atravesaba. Tomás Peñaloza, alto funcionario de la embajada mexicana en Washington durante el sexenio anterior, resume en 1977 el tono dominante en la discusión en esos días, y particularmente, el rechazo de cualquier política de confrontación:

> Por el hecho de que Estados Unidos es el país más poderoso del mundo y de que siendo vecinos tenemos una relación económica,

[9] Rosario Green, "Deuda externa y política exterior: la vuelta a la bilateralidad en las relaciones internacionales de México".

[10] Rosario Green, "Deuda externa y política exterior: la vuelta a la bilateralidad en las relaciones internacionales de México", en *Foro Internacional,* vol. XVIII, núm. 1, (69), julio-septiembre, 1977.

[11] *Euromoney: Mexico a Survey,* abril de 1978, p. 3.

política y cultural muy estrecha, debemos diseñar una estrategia de acercamiento, de convencimiento y de negociación.[12]

López Portillo había ya visitado Washington como presidente electo. Su primera visita oficial a Washington en febrero de 1977 marca el nuevo tono de cordialidad que impera en la relación. Unos días antes de esta visita, López Portillo anuncia a Carter el envío de "exportaciones de emergencia" de gas y petróleo a los Estados Unidos. El papel crucial de los energéticos en la agenda internacional mexicana se presenta, así, desde los primeros momentos del nuevo gobierno.

Durante los meses posteriores a la visita se siguieron adoptando decisiones dirigidas a llevar el clima político de la relación hasta el mejor nivel posible. La lucha anti-drogas, por ejemplo, se intensificó al interior del país. La decisión, a partir de 1977, de exportar cantidades significativas de energéticos operará en el mismo sentido. A pesar de que en repetidas ocasiones el gobierno mexicano subraya que la política petrolera y en particular las decisiones sobre montos y ritmos de explotación no constituyen elementos de negociación internacional, la agenda bilateral mexicano-norteamericana tiende a "petrolizarse", aun antes de que lo haga el conjunto de la economía nacional. Los hidrocarburos, y particularmente el tema de su exportación, se transforma en la cuestión dominante. El gobierno mexicano contribuye a las expectativas que se generan en este campo al plantear que la misma pasará de los 106 mil barriles diarios alcanzados en 1976, a 1.1 millones para fines del sexenio.

A pesar de la buena disposición general mostrada por la administración Carter del otro lado de la frontera, manifiesta, por ejemplo, en la devolución del Corte de Ojinaga, en unos cuantos meses la relación con Estados Unidos empieza a deteriorarse. El Plan Carter sobre indocumentados, presentado al congreso norteamericano en agosto de ese año, introduce un primer elemento de fricción al considerar las autoridades mexicanas que no han sido adecuadamente consultadas en este tema de importancia y naturaleza esencialmente bilateral. México, por otra parte, no parece ocupar, inicialmente, un lugar significativo en la agenda de prioridades de esa administración y, particularmente, en los esfuerzos que lleva a cabo para acercarse a un grupo de países que parecen constituirse crecientemente en una especie de "clase media alta" de las naciones. Así, cuando en noviembre del mismo año, se anuncia la visita del

[12] Tomás Peñaloza, "La formulación de la política exterior de los Estados Unidos de América y su impacto sobre México", en *Foro Internacional,* vol. XVIII, núm. 1, (69), julio-septiembre, 1977, p. 30.

presidente Carter a las "potencias emergentes" del momento, México no es incluido entre ellas.

El problema del gasoducto y el deterioro de las relaciones mexicano-norteamericanas

El conflicto de mayor significación se da, sin embargo, en el plano que dominará las relaciones entre ambos países, el del comercio de energéticos. Temprano en el sexenio Pemex anunció que la nueva producción de energéticos en el sudeste incluiría la extracción de gas, asociado a la producción petrolera. Se esperaba que tal extracción de gas alcanzase los 2 millones de pies cúbicos, cantidad que, se decía entonces, no podría ser utilizada en su totalidad para consumo interno. La venta de tales "excedentes" de gas al mercado norteamericano se planteaba como una opción particularmente atractiva ya que de esta manera se podrían evitar los costos asociados con su licuefacción para la exportación a terceros mercados.

Surgió así la decisión de emprender una obra de gran envergadura, la construcción de un gasoducto que permitiese el envío de el gas extraído en los campos petroleros del sudeste hasta Estados Unidos, que podía verse como su mercado "natural", desde Cactus, en Chiapas, hasta Rey-

El gasoducto Cactus-Reynosa permitiría el envío del gas extraído de los campos mexicanos del sudeste hasta Estados Unidos.

nosa, en Tamaulipas. El financiamiento externo necesario se concretó una vez que se hubo llegado, en agosto de 1977, a un acuerdo sobre el precio con un consorcio de seis compañías norteamericanas. En base a tal acuerdo el precio se calcularía a partir del equivalente calórico del petróleo combustible número 2 entregado en la ciudad de Nueva York. Al momento de la firma del acuerdo tal equivalente resultaba en un precio de 2.60 dólares el millar de pies cúbicos.[13] A principios de octubre, por otra parte, el Eximbank norteamericano concedió un crédito directo en apoyo de alrededor de 400 millones de dólares de exportaciones norteamericanas vinculadas con el proyecto, con lo que se abrían importantes oportunidades para aquellas empresas norteamericanas interesadas en vender a Pemex parte de los requerimientos del proyecto.[14]

El anuncio de esta decisión levantó una fuerte oposición interna en México, que cuestionaba sus implicaciones para la autonomía no sólo de la política petrolera sino aun para la independencia nacional. El gasoducto era visto como una vinculación tangible entre la red de distribución de gas de Estados Unidos y la nueva riqueza del sudeste mexicano. Se cuestionaba fundamentalmente el que se tratase de establecer tratos con los norteamericanos sobre la base de una expectativa poco realista de trato entre iguales, que la historia mexicana parecía contradecir.[15]

Iniciadas ya las obras de construcción del gasoducto Cactus-Reynosa, el secretario de Energía norteamericano, Arthur Schlesinger, se opuso —con el apoyo de legisladores como el senador Adlai Stevenson— al precio acordado, por considerar que el mismo llevaría a un incremento en el precio del gas canadiense que su país estaba ya importando y que era entonces de 2.25 dólares por millar de pies cúbicos.[16] Señaló también que dados los bajos costos de producción del gas mexicano y la racionalidad de exportarlo al mercado norteamericano, Pemex tendría tarde o temprano que venderlo a los precios internos de Estados Unidos (equivalentes entonces a 1.75 dólares por millar de pies cúbicos) y no a los internacionales.

Esta acción norteamericana contribuye poderosamente a catalizar la transición entre la primera y la segunda etapas de la política exterior del

[13] Grayson, " Mexico's Opportunity..." pp. 80-81.
[14] "A Troubled Background to Gas Deal", *Business Latin America*, 25 de enero de 1978, p. 27.
[15] Algunos de los argumentos usados pueden consultarse en la colección de ensayos de escritores y colaboradores del semanario *Proceso* reunidos en *México frente a Estados Unidos. Petróleo y Soberanía* (México: Editorial Posada, 1979).
[16] George Grayson, " Mexico's Opportunity..." p. 81.

régimen de José López Portillo. La respuesta del gobierno mexicano es clara. Se decide cancelar la operación y desviar el gasoducto hacia Cadereyta, Nuevo León con el fin de dedicar la nueva producción de gas a abastecer las necesidades de una industria nacional reconvertida en el norte del país.

El primer mandatario mexicano había invertido un capital político importante en el acuerdo sobre venta de gas, que debería simbolizar la posibilidad de un nuevo estilo de trato entre los dos países. En no poca medida había también hecho de su defensa una cuestión de prestigio y credibilidad personales. A partir del fracaso de éste, el proyecto concreto más importante del "retorno a la bilateralidad", cambiaría radicalmente su manera de percibir la lógica básica de la relación bilateral. "El incidente todo, señalaría un observador norteamericano poco tiempo después, hizo poco para convencer al régimen de López Portillo de que la dependencia del mercado norteamericano era necesariamente una estrategia correcta."[17] Después de un comienzo lleno de augurios las relaciones mexicano-norteamericanas entran, así, en un periodo de creciente tensión.

Diversos factores influyen en este desarrollo. Las crecientes fricciones con los norteamericanos son sólo una parte de la explicación. La otra debe buscarse en la creciente autoconfianza que da al régimen de López Portillo el éxito de su programa energético. Suben los cálculos de las reservas petroleras mexicanos y con ellas la confianza del gobierno de José López Portillo. Los cálculos avalados por distintas empresas extranjeras, que inicialmente planteaban la existencia de reservas de 30 mil millones de barriles de crudo y gas equivalente, se establecieron finalmente en 72 mil millones de barriles, de los cuales 57 mil correspondían a crudo y el resto a gas.[18] Las reservas probadas pasaron de 6 mil millones de barriles en 1976 a 16 mil en 1977, 20 mil en 1978 y 72 mil en 1981. La economía mexicana enfrenta una situación de menor urgencia lo que también contribuye a que el gobierno mexicano asuma posiciones de mayor firmeza.

Superada una cierta desconfianza inicial de los principales actores del juego petrolero internacional sobre la credibilidad de las mismas, la publicación de las cifras de reservas disponibles crea un clima de expectativas, sobre todo en Estados Unidos. Las percepciones norteamericanas del valor estratégico del petróleo mexicano tienden a modificarse. El éxito de Pemex para alcanzar en 1978 metas planteadas originalmente

[17] Poitras, p. 112.
[18] Mario Ojeda, *México: el surgimiento...*, p. 147.



La visita del presidente James Carter a México resumió tanto el nuevo esfuerzo de acercamiento bilateral como el cambio de tono en la relación.

para 1980, los escasos resultados obtenidos con el plan de energía norteamericano de octubre de 1978 y el surgimiento de la revolución iraní —que llevaría a la segunda "crisis de los energéticos" y el incremento en los precios del petróleo— atrajeron la atención de un creciente número de observadores norteamericanos e internacionales.[19]

El ejecutivo norteamericano fue llevado por todas estas consideraciones a decidir prestar una mayor atención a su vecino del sur. Para ese momento, sin embargo, las relaciones mexicano-norteamericanas habían entrado ya en una fase de creciente tensión como resultado del fracaso de las ventas de gas. A pesar de las declaraciones oficiales mexicanas al respecto la convicción de algunos sectores norteamericanos en el sentido de que el acuerdo era todavía posible no había desaparecido totalmente.[20] La visita del presidente norteamericano a México en febrero de 1979 resumió tanto el nuevo esfuerzo de acercamiento bilateral como el cambio de tono en la relación.

La entrevista presidencial produce algunos resultados. Se firman tres acuerdos y se reabren negociaciones en el tema del comercio de gas que

[19] En octubre de 1978 el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, por ejemplo, llevó a cabo audiencias públicas en las que, a pesar de que el tema era ostensiblemente la política a seguir ante el conflicto nicaragüense, el tema de los recursos energéticos mexicanos y sus implicaciones fue abundantemente desarrollado. Tales audiencias recibieron cobertura de primera plana en la prensa mexicana: "El petróleo y el uranio de México serán vitales para EU", *Excélsior,* 5 de octubre de 1978. Véase también Richard Fagen, "El petróleo mexicano y la..." El creciente interés por la evolución de la capacidad petrolera mexicana se reflejó en el *Survey* que sobre México publicó el *Financial Times,* el 11 de enero de 1980.

[20] Douglas Martin, "U.S. Officials Expect to Buy Natural Gas Despite Mexico Protest That Plan is Dead", *Wall Street Journal,* 13 de octubre de 1978, p. 12.

llevarán, a fines de año, a un nuevo acuerdo sobre precio. No fueron éstas las únicas notas positivas de la entrevista. Carter tuvo palabras elogiosas para el Tratado de Tlatelolco y para "la voz de México", la cual, señaló, se oye no sólo en el campo de las relaciones norte-sur sino también "...como la de un abogado que defiende un enfoque verdaderamente internacional acerca de los derechos humanos."[21] El clima de la entrevista presidencial domina, sin embargo, la cobertura de prensa. Los medios norteamericanos enfatizan la firmeza con la que el primer mandatario mexicano plantea sus puntos de vista.[22]

Aunque con declaraciones hechas al final de la visita presidencial de tres días el presidente mexicano intentará moderar la imagen de aspereza a la que los mismos contribuyen,[23] los términos empleados en su brindis de bienvenida a Carter resumían tanto su decepción por el comportamiento norteamericano en el asunto del gas como el espíritu de renovada autoconfianza que le inspiraban los logros alcanzados en su programa de desarrollo energético:

> Conviene hoy, a dos años (de su primera reunión como jefes de Estado C.R.), evaluar propósitos y confrontar hechos. Ahora conocemos mejor lo que cada uno espera del otro... Nuestros pueblos quieren acuerdos de fondo y no concesiones circunstanciales. Entre vecinos permanentes y no ocasionales, el engaño o el abuso repentinos son frutos venenosos que tarde o temprano revierten... por más intensas que se hayan vuelto nuestras relaciones no son ni exclusivas ni excluyentes... el complejo fenómeno de nuestra interrelación... en ningún caso ha de confundirse con dependencia, integración o dilución de fronteras. Ambos países se complementan y recíprocamente se necesitan; pero ninguno desearía depender del otro al punto que anulara su acción internacional o se perdiera el propio respeto... México se ha encontrado súbitamente en el núcleo más sensible de la conciencia de norteamérica, mezcla sorpresiva de interés, desdén y temor, como reiterado y obscuro temor sufren ante ustedes, sectores de nuestra subconciencia nacional.[24]

[21] Javier Lozada, "La palabra de México se oye: Carter", *Novedades*, jueves 15 de febrero de 1979, pp. 13 y 14.

[22] Véase por ejemplo, "Carter Encounters Mexican Anger", *The New York Times*, 18 de febrero de 1979.

[23] " Because we are friends, because we can live with the truth, we have the duty to tell the truth, our truth. The dialogue is not broken. Rather it deepens and expresses itself in the political will for understanding based on mutual respect", en "Carter Encounters Mexican Anger", *The New York Times*, 18 de febrero de 1979.

[24] México tiene la oportunidad, por primera vez en su historia, de resolverse como una nación libre", *El Nacional*, jueves 15 de febrero de 1979, p. 7. El texto de la intervención

La actitud del primer mandatario mexicano fue bien recibida por la prensa local. De hecho, los partidos de la izquierda habían días antes expresado su apoyo a la posición que el presidente mexicano había anunciado adoptaría en su entrevista con Carter.[25] Representantes de otros sectores sociales se sumarían a las expresiones de apoyo en los días siguientes. Las reacciones favorables, sin embargo, no se limitaron a los círculos en los que de alguna manera eran previsibles. El presidente de la Canacintra, Juan Manuel Martínez Gómez señaló, por ejemplo, que la "actitud de firmeza adoptada por el presidente López Portillo ... augura un futuro de respeto hacia nuestro país."[26] El renovado tono de autoconfianza de las autoridades mexicanos es también destacado en las notas publicadas en otros países industrializados.[27] En Estados Unidos, por otra parte, diversos comentaristas encuentran en la visita a México, un ejemplo más de la debilidad del primer mandatario norteamericano. En un artículo de opinión editorial publicado en el New York Times, James Reston ubicó la "conferencia" de López Portillo como uno más de los "consejos fáciles y gratuitos que Estados Unidos recibe del extranjero sobre qué hacer en el mundo".[28]

El deterioro en la relación bilateral que seguiría como resultado casi inevitable de todo esto se expresó en diversos campos. La explosión del pozo petrolero Ixtoc I en el golfo de México en agosto de 1979, la negativa a volver a recibir al depuesto Sha de Irán quien, habiendo entrado con visa de turista al país en junio de 1979, se había dirigido por razones médicas a Estados Unidos el 22 de octubre. También en otras facetas de la relación, en las que volvería a expresarse la vinculación entre política interna y política exterior, se dieron desarrollos que contribuyeron al deterioro. Entre las más importantes estuvo ciertamente, dadas sus impli-

puede también consultarse en "En torno a la visita del presidente Carter a México", en *Cuadernos de Filosofía Política*, núm. 17, (México: Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980).

[25] Guillermo C. Zetina, "Frentes Políticos", en *Excélsior*, 11 de febrero de 1979.

[26] "La firme actitud de JLP ante Carter augura un futuro de respeto a México", *El Día, 19* de febrero de 1979. Las declaraciones del representante empresarial fueron reproducidas en otros diarios; véase, como ejemplo, "Las relaciones México-EU cambiarán sustancialmente", *Uno más uno,* 19 de febrero de 1979. "The President —declaró un periódico al que difícilmente podrían atribuírsele proclividades izquierdistas— expressed the feelings of all Mexicans in a very accurate way". *Novedades* citado en "The Battle of Toasts", Time, february 26, 1979, p. 14.

[27] Lucilla Gallavresi, "Carter in Messico: Ancora delusioni", *Relazioni Internazionali, núm.* 8, febrero de 1979, p. 160. "Mexico: educating yankees", *Latin American Political Report, vol.* XIII, núm. 8, 23 de febrero de 1979, pp. 57 y 58.

[28] James Reston, "Mexico Lectures the U.S.", en *The New York Times,* 16 de febrero de 1979.

caciones para la estrategia de desarrollo que seguiría el país en el futuro inmediato, la decisión mexicana de no entrar al GATT.

El debate sobre el GATT y el esfuerzo de ampliación de los márgenes de la autonomía estatal

Aun antes de que el proceso de deterioro en las relaciones mexicano-norteamericanas completase su curso, dio inicio otro en el que no sólo se terminaría de definir la transición al segundo periodo de la política exterior mexicana en el sexenio de López Portillo, sino que se aclararía la ruta que el desarrollo mexicano tomaría en los años siguientes. Este segundo proceso se planteaba en relación a uno de los espacios de alcance global relevantes para la política exterior durante la primera mitad del sexenio: el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). El gobierno mexicano se había mantenido al margen del acuerdo desde su firma por 23 naciones en 1947, por considerar que la protección otorgada al sector privado nacional como parte de la estrategia de industrialización por substitución de importaciones podría ser cuestionada en ese contexto. Ante la preferencia de los miembros por el uso de barreras arancelarias antes que no arancelarias era particularmente preocupante la situación de los permisos cuantitativos a la importación.[29]

Ante el nuevo énfasis del modelo de desarrollo en la promoción de exportaciones, sin embargo, al inicio del sexenio empezó a plantearse la duda sobre la necesidad de incorporarse a los acuerdos multilaterales que norman el comercio internacional y, en particular, al GATT. La evolución que habían tenido las negociaciones dentro de éste desde fines de los sesenta daba un renovado sentido a tal discusión. En efecto, durante la Ronda Tokio de negociaciones (1973-1979) —a las que desde el sexenio de Echeverría se envió una delegación mexicana presidida por el entonces secretario de Hacienda, José López Portillo—[30] los miembros del acuerdo habían pasado de la negociación de reducciones arancelarias a la discusión de las reglas que deberían normar el uso de barreras no arancelarias. En ese contexto se negoció una serie de códigos de conducta en los que se definían reglas en relación a seis tipos de barreras no arancelarias que resultaban ciertamente de interés para el esfuerzo exportador de nuestro país: subsidios e impuestos compensatorios; métodos de valoración aduanera; y prácticas antidumping; com-

[29] " Intervención de Gabriel Valencia", en varios autores, *Las relaciones México-Estados Unidos*, (México: UNAM/Nueva Imagen, 1980), p. 164.
[30] Luis Malpica Lamadrid, *¿Qué es el GATT?*, (México: Grijalbo, 1979), p. 85.

pras gubernamentales; barreras técnicas al comercio; y licencias para la importación.[31]

El gobierno mexicano expresa su deseo de incorporarse plenamente a las actividades de esta organización e inicia la negociación de un Protocolo de Adhesión a inicios de 1979, al mismo tiempo que se establece un grupo de trabajo integrado por representantes del gobierno mexicano y del acuerdo.[32] Era esta una decisión coherente con la dirección que la política de desarrollo nacional había seguido durante los primeros años del sexenio. En octubre de 1979 el grupo de trabajo acabó negociaciones sobre la adhesión de México al acuerdo. El 5 de noviembre, el gobierno entregó el Protocolo de Adhesión y el informe del grupo de trabajo a la prensa mexicana y abrió un proceso de "consulta nacional" sobre el tema.

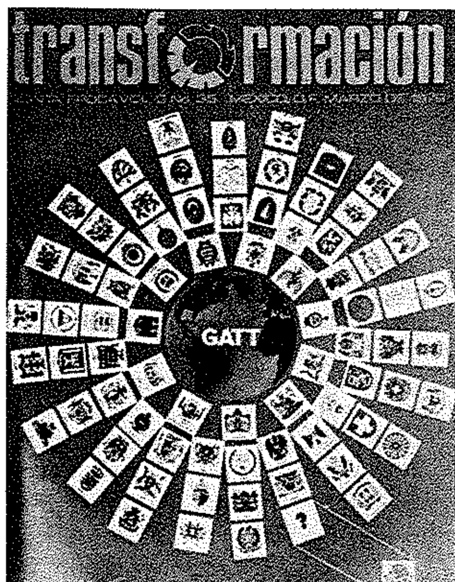
En el curso de los cuatro meses que duró se expresó un amplio conjunto de actores económicos, políticos y sociales, de muy diverso peso. Los desacuerdos dividieron, como era de esperarse, al sector privado nacional. El poder legislativo, el movimiento obrero y el partido oficial tuvieron escasa participación en la construcción de una serie de alianzas que se expresaron en favor y en contra de la decisión. Los argumentos empleados de un lado y del otro dan una buena idea de cuáles eran los más significativos intereses que estaban en juego.[33] Si bien se refería formalmente a la decisión concreta de adherirse o no al GATT, el debate giraba en realidad alrededor del modelo de desarrollo más adecuado para el país.

El supuesto básico de quienes se pronunciaron a favor de la entrada mexicana al GATT —entre los que destacaban algunas de las más importantes organizaciones del sector privado, tales como la Concamin, la Coparmex y la ANIERM— se fundaba en la necesidad de dirigir la política económica mexicana en una dirección más cercana al libre mercado. Liberalismo económico y propuesta de acceso al GATT eran generalmente, en este contexto, posiciones complementarias. La intensidad del compromiso de estas fuerzas era, sin embargo, menor a la de aquellas otras

[31] Joseph M. Grieco, *Cooperation among Nations: Europe, America and Non-Tariff Barriers to Trade*, (Ithaca: Cornell University Press, 1990), p. 15

[32] Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *El proceso de adhesión de México al GATT*, (México: Dirección General de Comunicación Social, 1985), pp. 33 y 34.

[33] Me baso a este respecto en el resumen de los mismos presentado en Brigit S. Helms, "Limited Pluralism in Mexico: A Case Study of the Public Consultation on GATT Membership", The Johns Hopkins University, School of Advanced Internacional Studies y El Colegio de México, mimeo, 1984, pp. 9-17. María Amparo Casar y Guadalupe González, "Proceso de toma de decisiones y política exterior en México: El ingreso al GATT", Instituto latinoamericano de Estudios Transnacionales, mimeo, noviembre de 1987.



La Cámara Nacional de la Industria de Transformación, una de las fuerzas opuestas a la entrada de México al GATT.

que se oponían a la medida y la naturaleza de sus argumentos les dificultaba la construcción de un apoyo claro en sectores más amplios de la sociedad. Cuatro eran sus temas principales, basados, fundamentalmente, en consideraciones de carácter técnico: 1) la necesidad de participar en foros multilaterales comerciales de los que el GATT era el más importante, con el fin de poder hacer una mejor defensa de los intereses mexicanos de acceso a los mercados de otros países; 2) la necesidad de contar con las protecciones legales del tratado con el fin de evitar la posibilidad de evitar un trato discriminatorio a nuestros productos y ampliar la capacidad de defensa mexicana en caso de controversias; 3) las ventajas del Protocolo de Adhesión negociado y en particular el carácter gradual del proceso de apertura planteado; 4) la flexibilidad de las reglas del acuerdo; y 5) los beneficios que en el largo plazo traería a la economía nacional la restructuración que favorecería la entrada al acuerdo.

Desde esta perspectiva, el libre comercio forzaría a la planta productiva mexicana a volverse más eficiente, incrementando su capacidad de competencia internacional. La decisión de incorporarse al GATT hubiese también contribuido a hacer más difícilmente reversible la política de apertura comercial iniciada en los primeros meses de la administración, facilitando la continuidad de las políticas económicas que habían marcado el primer tramo del sexenio.

Las fuerzas opuestas a la entrada de México al GATT, cuya heterogeneidad era palpable (el Colegio Nacional de Economistas, la Canacintra, los partidos de la izquierda y un amplio grupo de intelectuales y líderes de opinión) partían de un menor convencimiento en las bondades del libre mercado y, en la mayor parte de los casos, de una actitud favorable a la intervención estatal en la economía. Utilizaban planteamientos tanto técnicos como políticos en defensa de sus argumentos principales: 1) el efecto negativo que tendría sobre los productores pequeños y medianos en un aumento repentino de la competencia extranjera; 2) el consecuente impacto que esto podría tener sobre los niveles de empleo, sobre todo dado que la proporción del mismo representado por tales empresas eran considerablemente superior a la de su participación en el producto; 3) la existencia de otros foros comerciales internacionales más favorables a las posiciones de México y el resto del mundo en desarrollo, tales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD); 4) las limitaciones a la soberanía nacional para elegir el modelo y los instrumentos de desarrollo que más conviniese a los intereses nacionales que podrían derivar de este nuevo compromiso internacional; 5) los límites que podrían resultar de la adhesión para cualquier intento de usar el petróleo tanto para favorecer la capacidad competitiva nacional como para intentar abrir, a partir de la palanca de negociación que daba al Estado mexicano, mercados para otros bienes; y 6) la necesidad de no admitir lo que se percibían como presiones del gobierno norteamericano en favor de la adhesión mexicana al acuerdo.

El resultado final del proceso fue la posposición de la entrada mexicana al acuerdo, anunciada por el presidente López Portillo el 18 de marzo de 1980, más de dos meses antes de que venciera el plazo que se había dado al gobierno mexicano en el GATT para llegar a una decisión al respecto. Dos explicaciones han sido propuestas en relación a las fuentes de este cambio de posición por parte del ejecutivo. Por una parte, se ha argumentado que el debate tuvo un impacto real sobre la decisión, aun en contra de las preferencias del propio presidente López Portillo.[34] Por el otro se sugiere que "la consulta nacional" sirvió más bien para afinar y, sobre todo, legitimar un cambio en las propias preferencias presidenciales.[35]

El hecho más relevante es, sin embargo, que el debate sobre el GATT se dio al mismo tiempo que se modificaban otras de las orientaciones ini-

[34] Dale Story, "Trade Politics in the Third World: a case study of the Mexican GATT decision", en *Internacional Organization*, vol. 36, núm. 4, otoño de 1982.
[35] Helms, *op. cit.*

ciales de la administración López Portillo. El anuncio sobre el GATT se hizo, de hecho, simultáneamente con el de la imposición de límites a la producción y exportación de petróleo y al de la creación del Sistema Alimentario Mexicano, dirigido a lograr la autosuficiencia en ese campo. Lo que había sido coherente con los lineamientos generales de política expresados, planteados e implementados inicialmente no lo era necesariamente con el nuevo rumbo que la política pública tomaría de manera cada vez más clara. La consulta sobre la membresía mexicana en el GATT marca, así, la consolidación del quiebre entre los dos momentos de la política exterior de López Portillo. El presidente que durante los primeros años de su sexenio algunos veían como responsable y pragmático y otros como conservador y poco nacionalista, estaba transformándose en aquél otro que dominaría su imagen pública una vez concluido su sexenio, en el que el énfasis nacionalista se mezclaría con las percepciones de irresponsabilidad. Esta transformación fue, por otra parte, relativamente rápida. Para su cuarto informe de gobierno, López Portillo se referiría ya al GATT como una organización dedicada a proteger a los países ricos.

Deterioro de la relación bilateral prioritaria, por una parte, y creciente sentimiento de autoconfianza, por la otra, constituyeron los principales detonadores del cambio que la diplomacia mexicana experimentaría en los años siguientes. A estos dos datos fundamentales se sumaba el abierto descontento de los "públicos atentos" mexicanos con la conducción diplomática del país durante el primer tramo del sexenio.

Para principios de 1979, en efecto, la Cancillería mexicana sufría una serie de críticas públicas al tiempo que la gestión de Santiago Roel a su frente era abiertamente cuestionada. La pérdida de substancia y de dinamismo en el comportamiento internacional mexicano era una de las críticas recurrentes. Se señalaba, por ejemplo, la inexistencia de cualquier "pronunciamiento medular en materia de política internacional como no sea la pura reiteración de los tradicionales principios enarbolados por México."[36] Los funcionarios de carrera del Servicio Exterior Mexicano, que habían sido desplazados hasta el punto que para esas fechas sólo se contaban cinco entre las posiciones de director general para arriba, con-

[36] Francisco Ortiz Pinchetti, "Si existe política exterior, ha perdido la brújula", en *Proceso*, núm. 120, 19 de febrero de 1979, p. 12. Véase también las declaraciones de César Sepúlveda en "Nuestra Diplomacia, sin objetivos ni método", recogidas en el mismo número de la revista. Al momento de la publicación de esta nota se le interpretó como un reflejo de las tensiones existentes entre el canciller y los cuadros del Servicio Exterior Mexicano, a los que se presentó como las fuentes principales de la información reproducida. En números anteriores la misma publicación había hecho ya críticas a la conducción diplomática de Roel. Véase, por ejemplo, *Proceso*, núm. 67, 13 de febrero de 1978.



La gestión de Santiago Roel al frente de la Cancillería mexicana fue abiertamente cuestionada.

tribuían a ese ambiente de crítica abierta.[37] La percepción de la actitud del secretario de Relaciones Exteriores ante temáticas específicas, tales como la revolución nicaragüense o ante los problemas con el régimen militar argentino por el asilo al ex presidente de ese país, Héctor Cámpora, asilado en la misión diplomática de México en Buenos Aires desde marzo de 1976 era también claramente negativa.[38]

Uno de los juicios más severos de lo que había sido el comportamiento de la diplomacia mexicana bajo Santiago Roel lo haría unos meses más tarde el nuevo canciller mexicano, Jorge Castañeda quien, después de afirmar la capacidad de México para actuar como potencia media en base a los recursos de que disponía subrayaba como "nuestra política exterior ha pasado a ser activa".[39] El ambiente negativo ante la gestión de Santiago Roel que comentarios como este reflejaban constituyó el último ingrediente en la revisión del comportamiento internacional mexica-

[37] Dos subsecretarios, Alfonso de Rosenzweig y María Emilia Tellez Benoit, un director en jefe, Sergio González Gálvez y dos directores generales, Jorge Palacios Treviño y Ricardo Galán. Tanto González Gálvez como Palacios Treviño, por otra parte, estaban concentrados en el área de Organismos Internacionales, que no recibía una alta prioridad dentro del esquema.

[38] Manuel Buendía, "Red Privada", en *Excélsior,* 6 de diciembre de 1978, p. 4-A.

[39] Citado en Mario Ojeda: *México: el surgimiento*..., p. 135.

no. El incremento en la capacidad real de acción internacional del Estado mexicano fundado en el petróleo será, como lo sugerían también las declaraciones del nuevo canciller, el elemento de mayor peso en la definición de las principales características de la política exterior mexicana en esta segunda parte del sexenio.

La ampliación de la capacidad internacional mexicana y el resurgimiento del activismo

Son muchos los planos en los que se expresará la percepción de un incremento en la capacidad internacional del país como resultado de la disponibilidad de un bien escaso a nivel internacional. En su segunda edición, la "*política exterior activa*" del Estado mexicano retomará algunos de los temas centrales del sexenio de Luis Echeverría. La diversificación de las relaciones internacionales del país recibirá, por ejemplo, un énfasis destacado. Surgirán, *sin embargo, nuevos temas, demandas,* y acciones por parte de la diplomacia mexicana.

En algún sentido, y en espacios relativamente limitados, el *supuesto* de un incremento significativo en la capacidad de negociación internacional mexicana tendrá un grado considerable de substancia. El espacio geográfico en el que la actividad internacional mexicana tenderá concentrarse difiere considerablemente de la experiencia anterior. La creciente dinamización y las dimensiones más novedosas de la política exterior mexicana tenderán a irse centrando en un espacio más limitado geográficamente, el subregional, donde la disponibilidad de energéticos trae consigo cambios significativos en la capacidad de acción del Estado mexicano.

No era, *sin* embargo, en relación con sus vecinos inmediatos donde más había avanzado la diplomacia mexicana durante el sexenio anterior:

> Al llegar López Portillo a la presidencia en 1976 —ha señalado John F. McShane— México aún no tenía una política bien definida, coherente y comprehensiva respecto a la región de la Cuenca del Caribe o a *sus estados vecinos tomados individualmente.*[40]

López Portillo intentará modificar esta situación. Tres eran, de acuerdo con el mismo autor, las fuentes de legitimidad de esa *pretensión me-*

[40] John F. McShane, "Emerging Regional Power: Mexico's Role in the Caribbean Basin", en Ferris y Lincoln, p. 196.



Durante la administración lopezportillista, se mejoran los lazos de México con Cuba.

xicana por incrementar su influencia en el área: 1) el amplio respeto y aceptación que tenían en el área tanto los valores tradicionales de la política exterior mexicana como los esfuerzos de nuestra diplomacia por garantizar su cumplimiento en el plano de las relaciones bilaterales y de los foros multilaterales; 2) la admiración que provocaba en los países de área el manejo de las dimensiones de cooperación y conflicto de las relaciones mexicano-norteamericanas; y 3) la atracción del petróleo.[41]

El nuevo énfasis subregional de la diplomacia mexicana se expresa, en primera instancia en relación a vínculos bien establecidos. Aún en medio del deterioro de las relaciones cubano-norteamericanas, por ejemplo, se mantienen y de hecho se mejoran los lazos de México con Cuba. Echeverría había ya visitado la isla. En julio de 1980, López Portillo se reúne durante tres días con Fidel Castro en Cuba. Al término de la visita se condena, en el comunicado conjunto, el bloqueo norteamericano y la presencia militar norteamericana en Cuba. Los aspectos más novedosos de la política se expresarán, sin embargo, no respecto al Caribe insular sino frente a los países del istmo centroamericano.

Centroamérica

Será, en efecto, en Centroamérica donde con mayor claridad se exprese el nuevo papel internacional mexicano. Como ya se ha mencionado, los liderazgos políticos de esos países habían parecido inclinados a reconocer el incremento del peso internacional mexicano prácticamente desde

[41] *Ibid.*, pp. 199-200.

el inicio del sexenio. Tal reconocimiento se agudizaría durante el segundo tramo de la política exterior de López Portillo. Por otra parte, la recuperación económica y, en general, de la capacidad de acción internacional mexicana, el fin del retorno a la bilateralidad con Estados Unidos y el inicio del nuevo activismo internacional mexicano coinciden en el tiempo la explosión de la crisis centroamericana a raíz de los sucesos que rodean el triunfo sandinista a mediados de 1979.

La atención de la política exterior mexicana hacia esta región marca de hecho el cambio simbólico entre los dos subperiodos de la política exterior mexicana. Los acontecimientos relevantes se suceden con gran rapidez bajo López Portillo. El 16 de mayo de 1979, en el marco de una serie de movimientos más amplios en el gabinete, Jorge Castañeda reemplaza a Santiago Roel al frente de la Cancillería. Se nombra también a Porfirio Muñoz Ledo representante permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas. Al día siguiente llega al país el comandante Fidel Castro. El 20 de mayo, por último, el presidente costarricense, Rodrigo Carazo, se entrevista con su contraparte mexicana en Cancún, expresándole sus temores ante el potencial retiro venezolano de la coalición que apoyaba a las fuerzas antisomocistas en Nicaragua a raíz de la llegada al gobierno de ese país a la democracia cristiana y su candidato, Luis Herrera Campins. Carazo, en la práctica, invitaba al gobierno mexicano a llenar ese vacío, decisión que, por otra parte, había ya sido contemplada y prácticamente aprobada al interior del gobierno mexicano.

El mismo día de su entrevista con el presidente costarricense, López Portillo anuncia su decisión de romper relaciones con el régimen de Somoza, rompiendo también con la tradición juridicista incorporada en la doctrina Estrada. Empleando una línea de argumentación similar a la seguida en 1973, el presidente mexicano justifica su acción en base a los abusos a los derechos humanos y el genocidio en ese país.[42] Era éste, sin embargo, un régimen con el que se habían mantenido relaciones por largo tiempo, lo que marcaba diferencias significativas frente al caso de Chile, a partir de ese momento la diplomacia mexicana asume un papel de primera importancia en el conflicto centroamericano, promoviendo la ruptura de relaciones por parte de otros gobiernos con Somoza y encabezando la oposición, dentro de la Organización de Derechos Humanos, y a la iniciativa norteamericana para crear una fuerza interamericana de paz con el fin de intervenir en el conflicto nicaragüense.[43] Las relaciones

[42] *Latin American Political Report*, 25 de mayo de 1979, pp. 153-154.
[43] John F. McShane, "Emerging Regional Power: Mexico's Role in the Caribbean Basin", en Ferris y Lincoln, p. 200.

bilaterales con otros países del área también serán afectadas. Si bien no se rompen relaciones con el gobierno de El Salvador, por ejemplo, sí se retira al embajador en 1980.

La política de López Portillo en el área no es una reacción a acciones norteamericanas sino que plantea una toma de iniciativa por parte del gobierno mexicano. Representa, por otra parte, un intento de influir efectivamente en el área, desde una perspectiva de política realista, más que una medida dirigida al frente interno.[44] No es tampoco solamente la expresión de aquella política de apoyo diplomático y jurídico a las experiencias progresistas del área vigente con anterioridad. Tres diferencias significativas distinguen con claridad la política seguida en el caso de Centroamérica de aquella otra que caracterizara la acción diplomática mexicana alrededor de la cual se articuló la versión más acabada de la tesis de la "independencia relativa" de la política exterior mexicana durante la posguerra: las relaciones del Estado mexicano con la revolución cubana.

En primer lugar, se modifican substancialmente no sólo la forma y el tono sino la substancia de la argumentación mexicana. La ruptura con Somoza levanta, de hecho, el mismo problema de relevancia de los principios rectores de la política exterior que la ruptura con el régimen militar chileno trajo para Echeverría. A lo largo de la relación, el gobierno mexicano con el régimen sandinista se planteó una compleja interacción entre la defensa de los principios jurídicos y la toma de decisiones de contenido eminentemente político. El que se tratase de un gobierno legítimamente constituido influyó sin duda dado que al mismo le cabía plenamente la protección del Derecho Internacional y en particular de los principios caros a la tradición diplomática mexicana. El apoyo, sin embargo, fue mucho más allá de lo que hubiese planteado una defensa de tales principios.

La decisión de ir más allá de la defensa de los principios se hizo aún más patente en el caso de la política mexicana ante el conflicto salvadoreño, tema en el que se confirmó que las modificaciones al comportamiento internacional mexicano observadas en el caso de Nicaragua no constituían situaciones excepcionales planteadas en respuesta a una situación también excepcional, sino parte de una serie de ajustes de mayor alcance. De nueva cuenta, fue evidente la tensión con una política de prin-

[44] Otros autores, refiriéndose a la evolución de la política mexicana hacia Centroamérica, están en desacuerdo con esta apreciación, subrayando que al menos en parte está dirigida a "coopt and preempt the left". Jorge I. Domínguez y Juan Lindau, "The primacy of politics: comparing the foreign policies of Cuba and Mexico", en *International Political Science Review*, vol. 5, núm. 1, 1984, p. 89.



A mediados de 1979, Jorge Castañeda reemplazó a Santiago Roel en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

cipios cuando el 28 de agosto se emite, conjuntamente con el gobierno de Francia, una declaración en la que se reconoce a la alianza de fuerzas revolucionarias salvadoreñas FMNL-FDR como "una fuerza política representativa" y se hace un llamado a la comunidad internacional para que se "facilite el acercamiento entre los representantes de las fuerzas políticas salvadoreñas en lucha, a fin de que se restablezca la concordia en el país y se evite toda injerencia en los asuntos internos de El Salvador".

A pesar de la ironía involuntaria que incorporaban las últimas palabras citadas, las dificultades para justificar este tipo de acción en base a la interpretación previa mexicana del principio de no intervención fueron ilustradas profusamente con los acontecimientos que rodearon al comunicado. Fue ésta, de hecho, la primera acusación que el gobierno salvadoreño levantó ante el comunicado franco-mexicano al que acusó de ser "obra de Fidel Castro".[45] La Cancillería mexicana negó que el comunicado constituyese una actitud intervencionista. El secretario Castañeda llegó a subrayar que era Estados Unidos, con su envío de armas y ayuda a una de las partes en el conflicto, los que intervenían en él.[46]

[45] CIDE/Departamento de Política Internacional, *Carta Mensual de Política Exterior Mexicana,* año cero, núm. dos, 15 de octubre de 1981, p. 10.

[46] CIDE/Departamento de Política Internacional, *Carta Mensual de Política Exterior Mexicana,* año cero, núm. dos, 15 de octubre de 1981, p. 7.

El comunicado se transformó en un punto de referencia en la discusión internacional sobre el conflicto salvadoreño. Las reacciones, sin embargo, fueron bastante diversas. En tanto que en Europa dominaron las lecturas positivas,[47] en el resto de la América Latina el comunicado franco-mexicano contribuyó a generar uno de los momentos de mayor aislamiento político de la diplomacia mexicana en el área.[48] De hecho, la declaración franco-mexicana sólo obtuvo a este nivel las adhesiones de Nicaragua y Granada y el apoyo de Panamá. Cuba se limitó a calificar de "muy positivo, bueno y justo" el comportamiento de los dos gobiernos involucrados.[49]

Particularmente relevante fue en ese contexto la actitud adoptada por Venezuela, no sólo por el hecho de que existía ya para entonces un esfuerzo conjunto de ambos gobiernos en el campo de la cooperación económica con Centroamérica —que será examinado líneas adelante—, sino por la firmeza de su reacción. El que en ese momento estuvieran en el poder partidos demócratas cristianos tanto en ese país como en El Salvador contribuyó a que el gobierno venezolano lanzase, junto con el de Colombia, una contraofensiva diplomática en apoyo del régimen de Napoleón Duarte.[50] Argentina, Bolivia, Chile, Guatemala, Honduras, Paraguay y la República Dominicana se les unen en la Declaración de Caracas, en la que se acusa a los gobiernos de México y Francia de haber "decidido intervenir en los asuntos internos de El Salvador ...(formulando)... declaraciones políticas encaminadas a favorecer a uno de los extremos subversivos que operan en dicho país en su lucha armada por la conquista del gobierno".[51] La reacción ante el comunicado fue tan negativa en el plano regional y subregional que indudablemente contribuyó a la cancelación de una visita del presidente mexicano a Guatemala prevista originalmente para el 5 de diciembre de ese año.

[47] Si bien no hubo reacción de los gobiernos de Gran Bretaña, España e Italia, la República Democrática Alemana, Holanda, Irlanda, Noruega y Suecia se adhirieron a la Declaración Franco-Mexicana en tanto que la República Federal de Alemania le daba su "total respaldo". La Internacional Socialista y la Unión Interparlamentaria Mundial, por su parte, la aprobaron íntegramente, CIDE/Departamento de Política Internacional, *Carta Mensual de Política Exterior Mexicana*, año cero, núm. dos, 15 de octubre de 1981, p. 11.

[48] Es interesante notar que en la Asamblea General de las Naciones Unidas de ese año representantes de un buen número de países, Venezuela incluida, se refirieron con amplitud a este tema, ostensiblemente de política interna.

[49] CIDE, *op. cit.*, p. 17.

[50] Acción Democrática, de hecho, apoyó la Declaración Franco-Mexicana, reprobando la actitud asumida por el gobierno de Herrera Campíns, quien en su discurso ante la Asamblea General ese mismo año explicitó cómo el conflicto salvadoreño era visto como un escenario "de confrontaciones entre las estrategias globales de dominación".

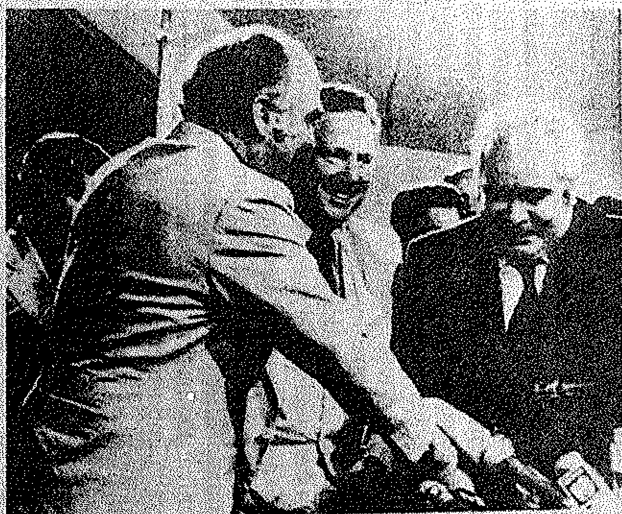
[51] CIDE, *op. cit.*, p. 15.

A lo largo del sexenio se desarrollará una relación de apoyo recíproco, no exento de fricciones, con el otro exportador petrolero importante de América Latina, Venezuela. El desencuentro que con este y otros gobiernos de la región trajeron algunas de las políticas seguidas por la administración López Portillo en Centroamérica no se resolverá plenamente, sino hasta los momentos finales del sexenio. En 1982, sin embargo, la ocupación militar argentina de las Malvinas, la reacción británica y la actitud finalmente adoptada por el gobierno norteamericano al respecto abren un espacio de coincidencia significativa en este plano.

El comunicado franco-mexicano constituye también un claro ejemplo de la segunda novedad que trae consigo la política centroamericana de la administración López Portillo, esto es, la búsqueda de socios con el fin de reforzar la capacidad real de influir en los acontecimientos. La novedad de este caso se incrementó por ser Francia no sólo un socio sino por ser también un actor extra continental.

La última innovación se refiere al contenido de la política de solidaridad expresada. Esta pasa a tener un contenido más concreto. El petróleo constituyó también el elemento más importante de los proyectos de apoyo económico a Nicaragua que, sin embargo, abarcaron un conjunto mucho más amplio de temas y espacios. Esta nueva presencia real del gobierno mexicano en Centroamérica no se limita, sin embargo, al apoyo otorgado al gobierno revolucionario nicaragüense. En ella se expresará la búsqueda de un equilibrio entre dos objetivos de política exterior. Por una parte, el acercamiento real con el nuevo régimen revolucionario, por la otra, el mantenimiento de buenas relaciones con los regímenes existentes en la región y el cumplimiento de los principios de pluralismo ideológico y no condicionalidad política en el campo de la ayuda y la cooperación económica. De hecho, el principal programa emprendido en este nivel subraya la importancia del principio de no discriminación de ninguno de los posibles recipendarios de cooperación a partir de su forma de gobierno.

El llamado Acuerdo de San José, para el suministro petrolero de los países del área, desarrollado de manera conjunta con el gobierno venezolano nos da un ejemplo tanto de la disposición a dotar de un contenido más concreto a la política de acercamiento con Centroamérica como de la ya mencionada búsqueda de aliados. El 3 de agosto de 1980, los presidentes de México y Venezuela firman la primera versión de este convenio, en la que se incluyen como beneficiarios iniciales Costa Rica, Jamaica y Nicaragua. Se prevé también la incorporación de Barbados, El Salvador, Guatemala, Panamá y la República Dominicana para el año si-



a dominical de mon-
Rivera y Damas, arz-
o de esta capital, se ca-
us peticiones a los dis-
es del país. A la junta
ristiana le solicitó que
bre sus conciencias la
te de un pueblo" y se
álogo con el FDR, "una
de inegable influen-

al alto mando de las
las, monseñor Rivera y
ó "purificar sus filas" y
a los elementos que
al ejército". "Osamos
militares] que se pon-
del pueblo".
señaló que si la fuerza
é en el apoyo popular
ner, debe convocar al
xprese su consenso no
e las armas, sino por la

e su actitud y
oprimidos",
neini al Papa

Manuel Moreno Sánchez

Regresó anoche el Presidente: la recepción

Los presidentes José López Portillo, de México; Rodrigo Carazo Odio, de Costa Rica, y Luis Herrera Campins, de Venezuela, momentos después de firmar en San José el comunicado conjunto que permitirá proveer de energéticos a nueve países de Centroamérica y el Caribe

Escala final: pláticas en Managua

Argentina
Terrorismo sin fronteras

C. A. González Gartland

Renunció obligada por los golpistas, dice Lidia Gueiler

▷*Congreso Mundial*

...pensará la industria los cortes eléctricos

El Acuerdo de San José, un compromiso para el suministro de petróleo a los países de Centroamérica y el Caribe.

guiente. Los términos del acuerdo estipulaban que México y Venezuela aportarían en partes iguales, 160 mil barriles diarios a la región, otorgando créditos a los países beneficiarios por el equivalente de 30% de sus facturas petroleras con un plazo de cinco años y a una tasa de interés de 4% anual. El plazo podría ampliarse a 20 años y la tasa de interés reducirse a 2% en el caso de que tales créditos fuesen usados en proyectos de desarrollo energético. Costo económico relativamente bajo, con el añadido de que a esta atadura económica de los créditos no correspondía una atadura política.

Durante sus primeras etapas problemas asociados con las rutas de envío y las características de las refinerías instaladas en el área, no adecuadas para el tipo de crudo que se les enviaba, contribuyeron a que ni el gobierno de México ni el de Venezuela pudieran cumplir plenamente con los compromisos adquiridos en el acuerdo. El mismo fue, sin embargo, renovado tanto en 1981 como al año siguiente. El Acuerdo de San José permitió limar algunas de las asperezas surgidas en la relación de México tanto con sus socios venezolanos como con diversos países del istmo como consecuencia de otras dimensiones de su política hacia el área. Las relaciones económicas y su incremento no siguen una racionalidad económica sino más bien política, son parte del proyecto mexicano de pacificación del área y moderación de la revolución sandinista. En una limitación a la aplicación irrestricta de los principios del pluralismo ideológico, el gobierno mexicano plantea con claridad sus preferencias a este respecto. La conveniencia de que la revolución se mantuviese no alineada, políticamente plural y con una economía mixta es frecuentemente reiterada por los representantes mexicanos.

López Portillo hace dos visitas presidenciales a Managua. Ante el incremento de las tensiones en el área, el 21 de febrero de 1982, en el curso de la segunda de éstas, el presidente mexicano propuso un plan de distensión regional basado en la identificación de los principales focos del conflicto y en su relación con otros conflictos regionales del momento. Plantea también la posibilidad de una activa participación mexicana en el proceso de solución de los mismos:

> Son tres los nudos del conflicto en la zona: Nicaragua, El Salvador y, si se quieren ver las cosas de frente, la relación entre Cuba y Estados Unidos. Considero que si estos dos últimos países siguen el camino abierto por la conversación sostenida entre el secretario de Estado de Estados Unidos y el vicepresidente de los Consejos de Estado y de Ministros de Cuba, existen serias posibilidades de que el diálogo se convierta en negociación. La actual distensión en

África meridional permite augurar ciertas posibilidades reales en ese sentido. No quisiera, en este momento, entrar en mayores detalles; sin embargo, aceptamos con vehemencia la posibilidad de que México desempeñe un papel más activo en este renglón.[52]

México se ofrecía, así, como mediador en un proceso que tendría tres componentes centrales: 1) la continuación del diálogo entre Cuba y Estados Unidos; 2) la negociación de la paz en El Salvador; y 3) la firma de tratados de no agresión entre Nicaragua y Estados Unidos, así como entre Nicaragua y sus vecinos. El plan, sin embargo, no prosperó. La situación siguió deteriorándose en el área. Las elecciones en El Salvador, en las que es derrotada la democracia cristiana, abren nuevas posibilidades de acción conjunta con Venezuela a fines del sexenio. En septiembre de 1982, ante la intensificación de los conflictos entre Honduras y Nicaragua, los presidentes de México y Venezuela enviaron cartas separadas con textos idénticos a los jefes de gobierno de ambos países así como al presidente norteamericano en la que subrayaban la necesidad de reemprender el proceso de negociación en el área. Aún después del "rescate financiero" discutido más adelante, la diplomacia mexicana seguiría así jugando un papel significativo en el istmo.

Los acontecimientos se precipitaron en las semanas siguientes. El gobierno mexicano recibió una invitación para asistir al Foro para la Paz y la Democracia que, convocado por Estados Unidos, se reuniría en San José, Costa Rica, el 4 de octubre. Ni Guatemala ni Nicaragua fueron invitados a esta reunión cuyo objetivo era claramente contribuir al aislamiento internacional del régimen sandinista y comprometer al resto de la región en la lucha que el gobierno norteamericano iniciaba abiertamente contra él. El gobierno mexicano decidió no asistir.

La política mexicana en el área tuvo tanto costos como beneficios. Los primeros se expresaron no sólo en la relación de México con sus contrapartes internacionales tradicionales sino en el plano de la política interna. Diversas acciones de la diplomacia mexicana en Centroamérica dividieron a la opinión pública mexicana. El comunicado franco-mexicano sobre El Salvador, por ejemplo, generó una serie de reacciones críticas por parte no sólo de algunos destacados miembros del Partido Acción Nacional, sino de diversos comentaristas políticos y aun de la entonces prácticamente única cadena de televisión privada del país, Televisa.[53]

[52] CIDE, *Cuadernos de Política Exterior Mexicana*, año 1, núm. 1, mayo de 1984, p. 208.
[53] CIDE/Departamento de Política Internacional, *Carta Mensual de Política Exterior Mexicana*, año cero, núm. dos, 15 de octubre de 1981, pp. 21 y 22.

La nueva presencia en el istmo contribuyó, por otra parte, a reforzar el reconocimiento centroamericano del papel de México en este y otros espacios anunciado ya desde los primeros días del sexenio. Comentando la propuesta del plan global de energía presentado a la Organización de las Naciones Unidas que se reseña párrafos adelante, el entonces presidente panameño, Arístides Royo, señaló por ejemplo que se trataba del mensaje "del presidente de un país que es potencia petrolera".[54] Para el momento en el que la carta petrolera lleve a un cierto resurgimiento de la diplomacia en foros multilaterales globales y el presidente mexicano presente sus nuevas iniciativas a este nivel, la política exterior mexicana habrá ya encontrado, en un espacio geográfico más limitado que el perseguido por Echeverría, un papel más viable.

La dimensión multilateral global

El plan global de energía propuesto ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 27 de septiembre de 1979, representó la iniciativa más significativa emprendida a ese nivel por la diplomacia mexicana. Además de apoyar el establecimiento de un Instituto Internacional de Energía, en el mismo se identificaban ocho objetivos centrales, en los que la retórica se mezclaba con algunas ideas de implicaciones bastante precisas.[55] El plan buscaba identificar las bases para una colaboración entre productores y consumidores de energéticos con el fin de "asegurar la transición ordenada, progresiva, integral y justa entre dos épocas de la humanidad".

[54] Octavio Raziel García, " López Portillo al llegar a Panamá: Deseable que los Tratados no contengan enmiendas", *El Nacional,* primero de octubre de 1979, p. 29.

[55] 1) garantizar la soberanía plena y permanente de los pueblos sobre sus recursos naturales; 2) racionalizar la exploración, producción, distribución, consumo y conservación de las fuentes actuales de suministro energético, facilitando recursos financieros y tecnológicos; 3) asegurar e incrementar la explotación sistemática de las reservas potenciales de toda índole, tradicionales y no convencionales que, por falta de financiamiento o investigación aplicada, no han podido aprovecharse; 4) brindar la posibilidad de que todas las naciones integren planes energéticos coherentes con la política mundial a fin de aprovechar la congruencia y eficacia de objetivos, contenidos e instrumentos; 5) diseñar las medidas que proporcionen en los países en desarrollo la formación e integración de las industrias auxiliares y especialmente de bienes de capital del sector energético; 6) establecer un sistema que a corto plazo y con acciones inmediatas resuelva el problema de los países en desarrollo importadores de petróleo; 7) crear fondos de financiamiento y fomento, que podrían constituirse con aportaciones proporcionales y equitativas de países desarrollados consumidores y exportadores, para atender tanto los objetivos de largo plazo como los apremios de los países subdesarrollados importadores de petróleo; e instituir un sistema de proyección y transferencia de tecnologías y sus correspondientes capacitaciones, en el que se incluya el registro mundial de avances y seguimiento de las investigaciones y experiencias en materia de energéticos.

Las limitaciones de la nueva iniciativa fueron, sin embargo, claras desde sus primeros momentos. La propuesta no despertó, por ejemplo, el tipo de interés que siete años antes levantase la propuesta de Luis Echeverría en la UNCTAD para negociar la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. La propia Organización de Países Exportadores de Petróleo, preocupada por la posibilidad de que el Plan Mundial —con el que el gobierno mexicano reconocía las responsabilidades que emanaban de su nuevo estatus—, pudiese limitar en la práctica su independencia en la fijación de los precios, expresó abiertamente sus reservas. La nueva presencia mexicana en la discusión de la reestructuración económica internacional tendría diferencias notables con la experiencia de la primera mitad de los setenta. "López Portillo, señalaría un comité del congreso norteamericano, prefiere la imagen de un constructor de puentes, de alguien que cubre el golfo entre los países industrializados y aquellos otros en vías de industrialización, entre la OPEP y los países no miembros de la Organización".[56]

Fue esta la primera expresión de un cierto regreso a la agenda internacional mexicana de algunos de los temas globales que habían concentrado la atención diplomática del país durante el sexenio anterior. A fines de 1978 López Portillo declara que "México, como los países en desarrollo, no está en la tabla de prioridades de los países poderosos; no está en la tabla del respeto".[57] Para 1981, la segunda ronda de activismo internacional mexicano llevará también a una segunda ronda de "tercermundismo", con la convocatoria a reanudar el diálogo norte-sur, en Cancún durante 1981. La Reunión Internacional sobre Cooperación y Desarrollo fue copatrocinada con el gobierno de Austria y tuvo lugar el 23 y 24 de octubre. A ella asistieron 22 jefes de Estado o de gobierno con lo que se demuestra la capacidad de convocatoria mexicana en ese momento. El gobierno norteamericano, sin embargo, vetó en la práctica la participación cubana y la Unión Soviética se negó a asistir, si bien otros dos países socialistas sí lo hicieron.

Expresado en un contexto internacional fundamentalmente distinto de aquel en el que se concretase su primera versión, esta nueva experiencia "tercermundista" tendrá un tono más pragmático que la anterior. Los límites explorados en el caso del sexenio de Echeverría se mantienen y refuerzan. México mantendrá, por ejemplo, una distancia de los foros políticos del tercermundismo. Su participación en la VI Conferencia

[56] U.S. House Committee on Science and Technology, 1979, p. 13, citado por Poitras, p. 113.
[57] Carmen Lira, "Muchos problemas de México, por la relación con Estados Unidos: JLP", en *Uno más uno*, 14 de octubre de 1978, p. 1.



22 jefes de Estado o de gobierno asistieron a la Reunión Internacional sobre Cooperación y Desarrollo, que se celebró en Cancún, Quintana Roo.

Cumbre de los Países No Alineados, celebrada en La Habana en septiembre de 1979 muestra los alcances de esta decisión. El canciller Castañeda, jefe de la delegación mexicana a la reunión, subrayó las afinidades de la política exterior mexicana con algunas de las posiciones centrales del movimiento, señalando cómo, desde "que se inició y a medida que se ha robustecido el movimiento de los países no alineados, México ha compartido, a cabalidad, la tesis medular que otorga validez a esta tendencia."[58] Anunció, por ejemplo, el reconocimiento diplomático de la República Árabe Saharauí Democrática, "dentro de las fronteras del antiguo Sahara español", afirmó el derecho a la autodeterminación de Namibia, Zimbabwe, Belice y de los pueblos palestino y portorriqueño, expresó la oposición mexicana a la existencia de "bases militares extranjeras en países de América" y se pronunció en favor del fin del bloqueo económico a Cuba, "con el que se pretendió sojuzgar a su pueblo, y al que México nunca se sumó". Saludó también el triunfo sandinista en Nicaragua y reiteró el apoyo del gobierno mexicano al derecho de Panamá a ejercer su soberanía sobre la totalidad de su territorio, anunciando la presentación del plan global de energía por parte del presidente mexicano en las Naciones Unidas.

A pesar de todo esto, y de las especulaciones que circulan en los medios nacionales durante el segundo semestre de 1969, el México petrolero mantiene su decisión de no incorporarse plenamente a los no alinea-

[58] Intervención de Jorge Castañeda, secretario de Relaciones Exteriores de México, en la VI Conferencia Cumbre de los Países No Alineados. Reproducida en "Jorge Castañeda: Actualmente se trata de someter a los débiles por la guerra económica", *El Día, 9* de septiembre de 1979, p. 3. Véase también "México Ratificó los Principios Originales de la No Alineación", *El Día*, 9 de septiembre de 1979, p. 1.

dos, reafirmando su carácter de observador en el mismo.[59] Esta decisión será mantenida a lo largo del sexenio. Los resultados concretos que emanan tanto de la reunión de Cancún como de las otras facetas de la segunda ronda de tercermundismo mexicano serán, por otra parte, tan magros como los de la primera. México logrará de nueva cuenta la presidencia del Grupo de los 77 después de ser miembro del Consejo de Seguridad de la Organización.

El gobierno mexicano también reitera la decisión de no incorporarse a la Organización de Países Exportadores de Petróleo. El surgimiento de México como potencia petrolera llevó a diversos observadores a considerar que su nuevo estatus lo llevaría

> a participar, quiéralo o no, en la política petrolera internacional donde se deciden volúmenes de producción, acuerdos para ventas a largo plazo, medidas a favor de los países del tercer mundo importadores de petróleo y, en términos generales, los lineamientos que guían las relaciones entre los países subdesarrollados poseedores de recursos naturales con gran valor estratégico, y los países industrializados del mundo capitalista.[60]

El gobierno mexicano decide no incorporarse a la OPEP ni cerrar definitivamente la puerta frente a ella, sino más bien basar la relación en el entendimiento con los principales productores, basado en el mantenimiento de ritmos relativamente bajos de producción y exportación de hidrocarburos.[61]

Un paso particularmente significativo en dirección de ampliar el peso de las instancias multilaterales de alcance global en el conjunto de la agenda de la política exterior mexicana es la aceptación de una nueva participación mexicana en el Consejo de Seguridad de la ONU. Si bien es cierto que la presencia en el consejo no fue el resultado de la promoción de una candidatura propia,[62] el desempeño del representante mexicano ante el mismo, Porfirio Muñoz Ledo, dio muestra patente de la nueva ac-

[59] "México, sólo observador en la reunión de los No Alineados", *Uno más uno*, 5 de Agosto de 1979, p. 3.

[60] CIDE/Departamento Política Internacional, *Carta Mensual de Política Exterior Mexicana*, núm. cero, 15 de septiembre de 1981, p. 2.

[61] Samuel Berkstein, "México: estrategia petrolera y política exterior", en *Foro Internacional*, vol. XXI, núm. 1 (81), julio-septiembre de 1980.

[62] El origen de la presencia mexicana fue la situación creada por el empate de fuerzas de los dos países que sí habían presentado tal candidatura, Colombia y Cuba. México fue el candidato de compromiso aceptable para ambos.

titud que se adopta durante la segunda mitad del sexenio. En algunos momentos este nuevo papel obliga a la toma de posiciones en temas que, como el problema del Medio Oriente, se había guardado una actitud de discreción. Le toca a México, por ejemplo, presidir la sesión del Consejo en la que se condena el ataque aéreo israelí a la planta nuclear iraquí de Osirak.[63] El ya mencionado papel mexicano como proveedor de petróleo a Israel ampliaba ya para entonces, sin embargo, los espacios disponibles para la diplomacia mexicana, compensando el descontento que pudiesen generar en ese país pronunciamientos basados firmemente en los principios rectores de la política exterior mexicana.

Estos principios rectores vuelven a mostrar su utilidad en el contexto del nuevo activismo multilateral mexicano. En base a ellos, por ejemplo, el gobierno mexicano condena la intervención soviética en Afganistán, votando a favor de una resolución de la Asamblea General, aprobada por mayoría abrumadora de 104 votos después del veto soviético en el Consejo de Seguridad. Durante el debate sobre tal resolución, a la que se oponen 18 países (Cuba y Granada entre ellos) y ante la que se abstienen otros 18, entre los que se cuentan países que como Nicaragua representaban importantes puntos de referencia del nuevo activismo internacional mexicano, su representante permanente ante la Organización señala que:

> México reprueba de manera inequívoca la presencia de tropas extranjeras en Afganistán que han servido al derrocamiento de un régimen político y a su sustitución por otro, lo que claramente tipifica una intervención en los asuntos internos de un país.[64]

Existen otros temas significativos, bien porque resumen las principales líneas de continuidad de esta segunda edición de la "nueva política exterior" mexicana con el comportamiento internacional del Estado mexicano durante la posguerra, bien porque anuncian algunas de las cuestiones que ocuparán un lugar importante en la agenda diplomática mexicana de los ochenta. Entre los primeros, merece destacar la participación mexicana en el campo del desarme. A lo largo del sexenio la diplomacia mexicana mantiene, en buena medida como resultado de la capacidad y el prestigio personales en el tema del embajador Alfonso García Robles, una presencia activa en las instancias de la Organización de las Naciones Unidas ocupadas de estas cuestiones. Puede de hecho considerarse que

[63] Zabalgoitia, p. 181.
[64] "Pide México el retiro de las tropas extranjeras de Afganistán e insta a desterrar abusos y prepotencia", *Uno más uno*, 15 de enero de 1980, p. 11.



Como resultado de la capacidad y el prestigio del embajador Alfonso García Robles en el campo del desarme, la diplomacia mexicana mantiene una presencia activa en la ONU.

el quiebre marcado a lo largo de este capítulo entre los dos subperiodos de la política exterior de José López Portillo no se plantea en este tema, en el que domina un grado considerable de continuidad.

Por lo que se refiere al ámbito regional, cabe recordar la celebración, en agosto de 1978, en la ciudad de México y por iniciativa del gobierno mexicano, de una reunión preliminar de países de América Latina y el Caribe dirigida a explorar las posibilidades de reducción de armas convencionales en la región. Al nivel global el gobierno mexicano participa activamente en los trabajos de la primera sesión extraordinaria de la Asamblea General dedicada al tema del desarme llevada a cabo del 23 de mayo al 30 de junio del mismo año. El embajador García Robles, representante de México ante el Comité de Desarme de la Organización, fue encargado de presidir el grupo de trabajo encargado de elaborar un proyecto del Programa Comprensivo de Desarme, que sería presentado a un segundo periodo extraordinario de sesiones de la asamblea. Este se llevó a cabo entre el 7 de junio y el 9 de julio de 1982. El proyecto no fue aprobado, solicitándose al Comité la presentación al trigésimo octavo periodo de sesiones de la asamblea de una versión revisada del mismo. El embajador García Robles fue electo de nueva cuenta presidente del grupo de trabajo encargado del cumplimiento de esta resolución.

La diplomacia mexicana recupera a lo largo de estos años una voz significativa en la agenda de los órganos multilaterales globales. Su presencia se extenderá, sin embargo, también al espacio de las relaciones bilaterales, donde la diversificación de los contactos internacionales del país será otro de los temas cuya importancia resurja en el contexto del nuevo activismo internacional mexicano.

Diversificación de vinculaciones y contactos internacionales

Existen una serie de elementos de continuidad significativos en el nuevo esfuerzo diversificador mexicano respecto a la experiencia del sexenio anterior. La diplomacia presidencial tiene un papel significativo durante el segundo tramo del sexenio en el contexto de este nuevo esfuerzo. López Portillo prácticamente completa la política de establecimiento de relaciones diplomáticas enfatizada por su predecesor. El 21 de septiembre de 1981, el día mismo de la independencia, se establecen relaciones con Belice y se abre una representación en Belmopan. Se plantea también la continuación del acercamiento con el Vaticano iniciado desde la administración Echeverría cuando el 9 de febrero de 1974, como fue recordado en el capítulo anterior, el primer mandatario se entrevistó en Roma con el papa Paulo VI.[65] Durante la visita de Juan Pablo II para la Tercera Conferencia del Consejo Episcopal Latinoamericano, celebrada en Puebla, en noviembre de 1979 es el propio presidente López Portillo quien recibe al papa en el aeropuerto.[66]

El petróleo introduce, sin embargo, elementos novedosos. La situación del mercado energético internacional revisada someramente en el primer capítulo de este volumen afectaba a buena parte de los centros del poder económico internacional y, en ese sentido, permitía esperar un interés amplio en la disponibilidad de fuentes de aprovisionamiento energético no sujetas a los vaivenes políticos de una de las áreas más conflictivas de la política internacional. Ya desde el segundo semestre de 1978 los medios nacionales e internacionales habían vuelto a subrayar las implicaciones de la riqueza petrolera mexicana y a discutir, por ejemplo, las posibilidades de un "trato" con Estados Unidos implícitas en la misma.[67] En los meses siguientes el énfasis de su cobertura se moverá

[65] Pascal Beltrán del Río, "Entretelones de los coqueteos de Díaz Ordaz, Echeverría y López Portillo con la jerarquía católica", en *Proceso, núm. 632*, 12 de diciembre de 1988.

[66] "Visita del papa Juan Pablo II", en *El Gobierno Mexicano. Tercer Año de Gobierno,* (México: Presidencia de la República, 1979), núm. 26, p. 81.

[67] Véase, por ejemplo, William Chislett, 'Portillo learns the power and politics of petroleum", *Financial Times, 15* de noviembre de 1978; "Oil: What's Left Out There", *Time,* 16 de octubre de 1978; " Mexico Joins Oil's Big Leagues", *Time*, 25 de diciembre de 1978.



El papa Juan Pablo II visitó México para asistir a la Tercera Conferencia del Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM).

para plantear las posibilidades que el petróleo ofrece a México para, una vez más, intentar "diversificar su dependencia".

Para 1979, el petróleo amenazaba con convertirse en un elemento de agudización adicional de México hacia Estados Unidos, mercado al que se dirigieron más de 80% de las exportaciones mexicanos de hidrocarburos en ese año.[68] A partir de ese año se reforzará la tendencia a hacer del mismo el instrumento fundamental en este esfuerzo por "abrir nuevos mercados", cuyos orígenes venían desde los años iniciales del sexenio. Ya a principios de 1978, Dickson Mabon, ministro de Estado para la Energía de la Gran Bretaña había anunciado los planes mexicano-británicos para ampliar su cooperación petrolera y nuclear.[69] En octubre de 1978 el *Wall Street Journal,* después de señalar que, con la excepción de las pequeñas cantidades enviadas a Israel, para entonces prácticamente toda la exportación de petróleo mexicano se dirigía a Estados Unidos, señala el deseo de las autoridades mexicanas de reducir su dependencia de Estados Unidos.[70] A mediados del mismo mes, en efecto, se completan los detalles de un programa entre Pemex y la corporación japonesa Mitsubishi, por el que se acuerda una exportación inicial de 325 mil barriles de petróleo a ese país. Prácticamente al mismo tiempo, el director de Pemex negociaba la primera "prueba de exportación" del crudo a Francia y se iniciaban formalmente las exportaciones de petróleo a España.[71]

El deterioro en la "conexión norteamericana" reforzaría, como lo había hecho en 1971, el esfuerzo por ampliar las opciones con las que contaba el Estado mexicano. Para el inicio de 1979 la prensa mexicana publica frecuentemente noticias que resumen el nuevo papel del petróleo y de Pemex en esta ampliación de las vinculaciones internacionales mexicanas.[72] Negociar "en paquete" el suministro petrolero a cambio de otras

[68] Poitras, p. 111.

[69] William Chislett, " UK and Mexico plan Oil and nuclear cooperation", *Financial Times,* 16 de enero de 1978.

[70] "Mexico Sets Contracts For Crude Oil Exports With Japan, France", *Wall Street Journal,* 18 de octubre de 1978, p. 8.

[71] *Ibid.*

[72] "Franco Foschi (subsecretario de Relaciones Exteriores de Italia, C.R.) se entrevistó con el director de Pemex", *El Día,* 17 de enero de 1979. "Hay indicios de que Canadá podrá adquirir petróleo crudo mexicano", *El Día, 19* de enero de 1979. "Canadá mantiene vivo interés en comprar petróleo mexicano: el embajador Langley", *El Nacional,* 20 de enero de 1979. "El ministro (de Industria y Turismo de Ontario, C.R.) Larry Grossman: la compra de petróleo a México, un paso importante en las relaciones con Canadá", El *Día,* 24 de enero de 1979. "Aumentarán su cooperación México y Francia en los hidrocarburos (declaraciones del ministro francés de comercio exterior, Jean Francois Deniau, C.R.)", *Excélsior,* 4 de febrero de 1979.

formas y canales de acceso a esos mercados sería la base de la nueva política. Un funcionario mexicano declaraba, así en 1980 que "todavía somos una nación débil. Es por eso que no hemos olvidado las presiones internacionales en relación a la venta de hidrocarburos y es por eso que usamos (el petróleo) como una arma de negociación."[73] En el curso del nuevo esfuerzo diversificador se firmarían acuerdos con Francia, España, Japón, Israel, Brasil y Canadá que incluían concesiones en campos tales como transferencia de tecnología, apertura de mercados y aún financiamiento a cambio de acceso al petróleo mexicano. El petróleo se consolida durante estos años como el principal producto de exportación mexicana a estos mercados, cuya importancia relativa registra modificaciones significativas a lo largo del sexenio. Para 1981, por ejemplo, España se ha convertido en el segundo comprador y el sexto abastecedor de nuestro país.[74]

En la nueva ronda de activismo la diversificación de las relaciones económicas mexicanos más allá del mercado de Estados Unidos vuelve así también a ocupar un lugar central en la atención de los formuladores de política mexicanos, si bien con algunas modificaciones significativas. En palabras de Guadalupe González, "se reactivó el proyecto de diversificación de las relaciones económicas externas orientado a ampliar el margen de independencia económica frente a Estados Unidos, pero sobre bases más pragmáticas y selectivas."[75]

Los acontecimientos del último tramo del sexenio mostrarían, sin embargo, algunos de los límites prácticos de la nueva política de diversificación de contactos y relaciones.

El reencuentro con Estados Unidos en la crisis de 1982

La agenda de la relación mexicano-norteamericana ha cambiado también para el último año del sexenio. El petróleo sigue ocupando un lugar central en la relación bilateral en esta segunda etapa de la política exterior del gobierno de José López Portillo. La introducción a fines de 1980 de límites por país a la exportación de los energéticos mexicanos, que se

[73] *Excélsior*, 18 de noviembre de 1980, p. 1, citado en Poitras, *op. cit.*, p. 111.
[74] Treviño y De la Pedraja, *op. cit.*, pp. 102-1 10.
[75] Guadalupe González, "Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en Olga Pellicer (Ed.), *La política exterior de México. Desafíos en los ochentas*, (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1983), p. 68.



La decisión de reducir el precio del crudo de exportación provocó la renuncia del director general de Pemex, Jorge Díaz Serrano.

dirigía de manera clara a nuestros vecinos del norte, introduce un elemento de complejidad en la agenda bilateral mexicano-norteamericana, en la que para entonces ya se han incorporado fuentes de tensión intergubernamental asociadas fundamentalmente con la política centroamericana de México y las propuestas de política migratoria de la administración republicana.[76]

Para 1981, sin embargo, las exportaciones de petróleo habían alcanzado solamente 1.1 millones de barriles diarios, en parte como resultado de lo que empezaba a ser, a partir del segundo trimestre del año, un exceso de oferta en el mercado internacional como resultado de un complejo conjunto de factores, entre los que destacaban el descubrimiento de nuevas reservas, la reducción en el consumo de los principales compradores y la decisión de Arabia Saudita de mantener altos niveles de producción. El impacto sobre los precios no se hizo esperar, al bajar éstos por primera vez desde la primera crisis de la energía. Esta tendencia a la baja no pudo ser contrarrestada ni con la disminución en la producción de diversos exportadores. El as de la nueva política exterior mexicana bajo López Portillo empezaba a ver su peso relativizado.

Ajustándose a la tendencia del mercado, el primero de junio Pemex redujo el precio del crudo de exportación mexicano de 34.60 a 30.60 dólares el barril, adelantándose por primera vez a la OPEP en su ajuste y contribuyendo a minar la imagen de la Organización en un momento

[76] El 30 de julio de 1981 el gobierno norteamericano hizo público su proyecto para enfrentar esta temática, repitiendo tanto algunas de las propuestas como la falta de consultas adecuadas con el gobierno mexicano que habían ya llevado a problemas en la relación a fines de 1977.

crucial .[77] Las reacciones internas a esta medida llevaron a la renuncia del director general de la empresa, Jorge Díaz Serrano. Después de tomar su lugar, el nuevo director, Julio Rodolfo Moctezuma Cid decidió elevar los precios en 2 dólares. La confusión interna se extendió hasta el campo de sus relaciones internacionales. Las inconsistencias en la política de precios de la empresa produjeron una serie de cancelaciones —tanto por parte de diversas empresas norteamericanas como de la Compañía Francesa de Petróleo—, que contribuyeron, en el plazo inmediato, a una caída de 50% en las exportaciones petroleras mexicanas.

La respuesta inicial de Pemex y del Estado mexicano fue el hacer valer el "arma petrolera". Se planteó la posibilidad de excluir de su lista de clientes a las empresas afectadas y, en el caso francés, se cancelaron contratos industriales por un monto cercano a los mil millones de dólares.[78] Se ofreció también un mayor volumen de crudo a Japón, que este decidió no comprar, argumentando problemas de almacenamiento.[79] El "arma petrolera" mostraría, sin embargo, en este contexto algunas de sus limitaciones. Para agosto, el precio del barril de exportación mexicano había llegado a 31.25 dólares. La situación así creada contribuye a la decisión del gobierno mexicano de vender petróleo para la reserva estratégica norteamericana. En 1981 se firma un convenio mediante el cual México destinaría a este objetivo 200 mil barriles diarios de septiembre a diciembre y 50 mil barriles diarios a partir de enero. Las ventas de crudo se realizarían al precio oficial fijado por el gobierno mexicano.[80]

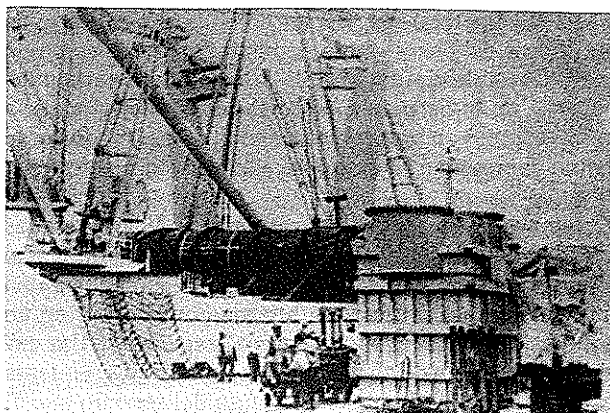
Las condiciones de venta variaron, sin embargo, en el contexto de la crisis financiera detonada en agosto de 1982. Como parte del "rescate" organizado por el ejecutivo norteamericano el Departamento del Tesoro estadounidense acordó entregar al gobierno mexicano mil millones de dólares a cambio de 40 millones de barriles a entregar a un año, destinados también a la reserva estratégica. Ni siquiera el precio del dinero involucrado en esta compra adelantada igualaba los 25 dólares por barril

[77] Departamento de Política Internacional, *Carta Mensual de Política Exterior Mexicana*, núm. 0, 15 de septiembre de 1981, mimeo, Centro de Investigación y Docencia Económicas, p. 12.

[78] El contrato vigente en este caso vinculaba las ventas de petróleo a un acuerdo comercial global, con lo que al parecer las autoridades mexicanas esperaban que el gobierno francés pudiese tener una mayor influencia en el comportamiento de la empresa petrolera de lo que era el caso de las compañías de otras nacionalidades y en particular de las norteamericanas.

[79] *Ibid.*, p. 14.

[80] Claudia Franco, *Las ventas de petróleo crudo mexicano para la reserva estratégica petrolera de Estados Unidos*, (tesis de licenciatura), (México: El Colegio de México, 1986), pp. 74-75.



Para fines del sexenio las exportaciones petroleras representaban tres cuartas partes de la exportación total y la tercera parte de los ingresos en divisas.

pagados a los 32.50 dólares del precio oficial, ya que el interés de 33% involucrado superaba ampliamente las tasas internacionales que para entonces eran ya de 17%.[81] Las opciones internacionales de México tendían nuevamente a cerrarse ante el estallido de la nueva crisis y la propia evolución del mercado energético internacional. Las pinzas del deterioro de los principales condicionantes de la acción internacional del Estado mexicano empezaban a cerrarse.

La crisis financiera de fines de 1982, tuvo diversos orígenes. Los signos de un reajuste se multiplicaban ya desde años anteriores: pérdida de competitividad en el sector turismo; creciente carga financiera por servicio de la deuda externa, agudizada como resultado de los aumentos experimentados en las tasas de interés imperantes en los mercados financieros internacionales; incremento en las importaciones como resultado del efecto combinado de la apertura comercial instrumentada en esos años, la insuficiencia de la producción agrícola nacional y la sobreevaluación del peso, etc. La fuga de divisas, reflejada en el considerable incremento que sufre entre 1980 y 1981 el renglón de "errores y omisiones" de la balanza de pagos, subrayaba que no eran pocos los actores que habían empezado a leer y entender el mensaje.

Un factor de primera importancia en la crisis fue determinado por la abierta petrolización de la economía, que la hizo demasiado vulnerable a los vaivenes del mercado internacional. No se había, en efecto, respetado lo planteado en el Programa de Energía de 1980. Para fines del sexenio las exportaciones petroleras representaban, de hecho, prácticamente las tres

[81] Franco, *op. cit.*, p. 98.

cuartas partes de la exportación total del país así como la tercera parte de todos los ingresos de divisas del país —tanto ingresos corrientes como de capital—. El creciente desequilibrio externo de la economía, particularmente aparente en el caso de la balanza comercial no petrolera, se vería agudizado por el brusco cambio en los precios de lo que para entonces se había consolidado como el principal producto de exportación mexicano.

La situación del sector externo es, de nueva cuenta, indicativa de los problemas que enfrenta la economía mexicana. El crecimiento del gasto público y privado y el aumento en la demanda agregada, aunados a una respuesta insuficiente del aparato productivo interno contribuyen en un incremento notable en las importaciones. La escasa respuesta de las exportaciones no petroleras es el otro ingrediente de un déficit en cuenta corriente que se incrementó sostenidamente a lo largo del sexenio que al mismo tiempo crecen las exportaciones petroleras pasando de 1 596 y 2 693 millones de dólares en 1977 y en 1978 a 4 870; 7 223 y 12 554 millones de dólares en los tres años siguientes.[82]

La acumulación de todos estos desarrollos hace inevitable la devaluación de la moneda mexicana. El 17 de febrero de 1982, el Banco de México anuncia que se retirará temporalmente del mercado de cambios, con objeto de que el peso encuentre su "cotización real" ante el dólar. El último acto de la gestación de la crisis financiera da comienzo. El rescate financiero de agosto de ese año parece sugerir que, después de su largo recorrido, la diplomacia mexicana ha regresado, por lo que respecta a sus condicionantes más importantes, a una situación aún más compleja que la que imperaba al inicio del sexenio.

Tal rescate reflejó, en primera instancia, la voluntad del gobierno mexicano de no recurrir al incumplimiento de sus obligaciones internacionales en el contexto de la crisis. Los funcionarios mexicanos estimaron que a una suspensión unilateral de pagos seguiría, en las palabras de lo que puede considerarse como la historia oficial del proceso de negociación, "un aislamiento financiero prolongado, el cual, a juicio del gobierno, sería a la larga más costoso que el beneficio inmediato que se obtendría al dejar de cubrir el servicio de la deuda".[83]

Por otra parte, el papel del gobierno norteamericano en el "rescate mexicano" subrayaba, entre otras cosas, la importancia que él mismo asignaba a la estabilidad de su vecino. Tal papel fue fundamental. Las au-

[82] Newell y Rubio, *op. cit.*, p. 294.
[83] *Deuda Externa Pública Mexicana*, (México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1988), p. 64.

toridades norteamericanas aportaron casi tres mil millones de dólares a través de pagos anticipados del Departamento de Energía para la venta de petróleo mexicano para la reserva estratégica de Estados Unidos, financiamientos de la Commodity Credit Corporation y de un arreglo *swap* entre el Banco de México y la Reserva Federal norteamericana. El Exchange Stabilization Fund del Departamento del Tesoro contribuyó con 900 de los créditos puente por cerca de dos mil millones de dólares arreglado con el Banco Internacional de Pagos de Basilea. Estas acciones del ejecutivo norteamericano de hecho permitieron, junto con las acciones del FMI, la posterior negociación con la fuentes privadas de capital.

Sus orígenes, por otra parte, no eran difíciles de entender. Las implicaciones de un incumplimiento mexicano eran también de primera importancia para el gobierno norteamericano. Se levantaba el problema de hasta dónde la inestabilidad económica mexicana podía contribuir a generar una situación de inestabilidad política en un vecino no sólo inmediato, sino de importancia absoluta ciertamente mayor para los intereses norteamericanos que, por ejemplo, los países del istmo centroamericano en los que la atención del ejecutivo de ese país se había fijado de manera casi obsesiva. Aunque resulta difícil pensar que todos estos aspectos hayan sido incorporados en las discusiones del "fin de semana de Washington" —la ausencia de representantes del Departamento de Estado durante las negociaciones de emergencia seguramente dificultaba la incorporación de algunas de ellas en ese primer momento—, eran varias las dimensiones del comportamiento internacional norteamericano que estaban en juego. El primer espacio de preocupación se refería a la dimensión propiamente financiera de la crisis. El impacto en los principales bancos norteamericanos, la potencialidad sistémica de la crisis y su impacto en el conjunto del sistema financiero internacional eran las dimensiones más relevantes al respecto. Las implicaciones del incumplimiento rebasaban, desde la óptica norteamericana, tanto la dimensión bilateral como la temática estrictamente financiera. Las dificultades mexicanas podían, por una parte, extenderse a los otros deudores importantes de ese país, particularmente Argentina y Brasil, donde la coyuntura política-económica era también compleja. Por la otra, la crisis financiera tendría también un impacto en las otras esferas de la vinculación económica entre ambos países, destacadamente la comercial.

En las palabras de Benjamin J. Cohen, "Las altas finanzas se habían vuelto alta política".[84] El grado de participación de las instancias guber-

[84] Benjamin J. Cohen, *In Whose Interest? International Banking and American Foreign Policy*, (New Haven: Yale University/Council on Foreign Relations, 1986), p. 212.

namentales —y por tanto el grado en el que el tema de la renegociación financiera se transformaba no sólo en parte de la agenda de política exterior de los principales deudores, sino en un tópico real de relación intergubernamental— sería uno de los temas recurrentes del proceso que entonces se iniciaba.

¿De vuelta al principio?

Después de un inicio de sexenio en el que la acción internacional mexicana parecía tender a reproducir lo peor de sus características del periodo de la posguerra, la presencia de México en el plano internacional, tanto en el plano económico como en el político, volvió a incrementarse de manera significativa. La "diversificación, dinamización y politización de las relaciones internacionales de México",[85] iniciados durante el sexenio de Luis Echeverría, se constituyeron en la tónica dominante de la política exterior de la segunda mitad del sexenio de José López Portillo.

México surge claramente en estos años como potencia media.[86] A los factores absolutos derivados de su tamaño y población y a las consideraciones de dimensión económica absoluta presentes desde fines de los sesenta y a la voluntad política expresada durante la primera mitad de los setenta, se había agregado el instrumento de negociación y capacidad internacional representado por el petróleo. La política exterior mexicana durante el sexenio va a estar estrechamente asociada con la evolución de la capacidad petrolera del país que si bien no cambió significativamente la capacidad negociadora ante Estados Unidos sí permitió ampliar los espacios de la acción internacional mexicana en escenarios geográficamente más limitados, tales como el centroamericano. Para 1982 era ya imposible no considerar a México como "influyente regional". Como lo plantearían Jorge I. Domínguez y Juan Lindau poco tiempo después.

> La política hacia centroamérica probablemente ha tenido como resultado un aumento neto en el prestigio internacional del régimen mexicano... le ha permitido a México convertirse en una genuina potencia regional.[87]

[85] Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, (México: El Colegio de México, 1981), p. 179.
[86] Guadalupe González.
[87] Jorge I. Domínguez y Juan Lindau, "The primacy of politics: comparing the foreign policies of Cuba and Mexico", en *International Political Science Review*, vol. 5, núm. 1, 1984, p. 93.

La demostrada capacidad de mantener buenas relaciones tanto con regímenes revolucionarios como los de Cuba y Nicaragua, por una parte, como con gobiernos conservadores en otros países, ponía de hecho a México en una situación favorable para desempeñar un papel de mediación en los conflictos de la región.[88] Los supuestos de una política exterior defensiva deben, sin embargo, seguir siendo revisados en este contexto. Uno de los temas que mayor atención atrae a este respecto por parte de los observadores de la política exterior mexicana de la época, es el de la relevancia de los principios jurídicos en los que el comportamiento internacional del Estado mexicano había tenido su ancla más relevante hasta principios de los setenta.

Todo esto no podía, sin embargo, limitar la relevancia de las dimensiones negativas que cualquier evaluación del comportamiento internacional del Estado mexicano traía consigo. Las condiciones que el Estado mexicano tenía durante el sexenio de José López Portillo para ampliar los márgenes de autonomía internacional de que disfrutaba parecían particularmente favorables. La presencia y estatura internacionales alcanzadas a lo largo del sexenio anterior, construidos en alguna medida sobre el prestigio del comportamiento internacional mexicano previo, por una parte, y el poder de negociación que parecía darle el petróleo, por la otra, se habían conjugado en una coyuntura favorable para los esfuerzos de ampliación de los márgenes de autonomía internacional del Estado mexicano. El resultado final dejaba, sin embargo, mucho que desear, en relación a lo que habían sido identificadas como las prioridades centrales de la política pública mexicana al inicio del sexenio. Los resultados alcanzados por la política de diversificación son, por ejemplo, bastante limitados. En el contexto de la crisis financiera, Washington vuelve a plantearse como un objetivo central de la diplomacia mexicana.

Esto era también cierto en el plano de los condicionantes políticos internos de la política exterior. Un gobierno entre cuyas más altas prioridades estaba la recuperación de la confianza del sector privado concluye con una serie de acciones que contribuyen a ampliar la brecha heredada de la administración Echeverría. Los puntos centrales de confrontación se plantean en el plano interno. La nacionalización de la banca es indudablemente el más importante de ellos. Algunas acciones tomadas en el campo internacional contribuyen, sin embargo, al replanteamiento de la "crisis de confianza" como uno de los puntos centrales de la agenda que heredará el gobierno entrante de Miguel de la Madrid.

[88] John F. McShane, "Emerging Regional Power: Mexico's Role in the Caribbean Basin", en Ferris y Lincoln, p. 205.

Crisis financiera profunda y alienación de los principales centros del poder económico privado. De alguna manera, la coyuntura de inicios del sexenio sugiere la reproducción ampliada de los constreñimientos que seis años antes parecían sugerir que, de nueva cuenta, "todos los caminos llevaban a Washington".

Entre el conflicto y el acercamiento con Estados Unidos (1982-1988)

La política exterior de la administración de De la Madrid enfrentó condiciones adversas tanto en el plano de los condicionantes internos como en el del contexto internacional en el que debía moverse. La pérdida significativa en el margen de maniobra que en principio le había dado al país los recursos petroleros y la vulnerabilidad creciente a los desarrollos que pudiesen plantearse en el entorno internacional dominan claramente la transición hacia el nuevo sexenio. Como lo plantearía R. Dornbusch en ese momento, independientemente de hasta dónde la crisis misma hubiese sido fundamentalmente el resultado de variables internas o detonada por el impacto de modificaciones externas como la caída en los precios del petróleo o el incremento de las tasas de interés, el proceso de ajuste era complicado por "un medio ambiente externo muy desfavorable y la vulnerabilidad intensiva impuesta por una gran deuda".[1]

La situación por la que atravesaba la economía nacional figuraba, así, en el punto más alto de la agenda de la política pública mexicana en 1982, tal como lo había hecho seis años antes. Una diferencia fundamental complicaba, en comparación con el inicio de la administración López Portillo, el momento por el que pasaba el país. Gracias a la disponibilidad de recursos energéticos, las dificultades de 1976 habían sido de corta duración. La situación de la economía después de la crisis financiera

[1] R. Dornbusch, "Mexico: stabilization, debt and growth", en *Economic Policy,* (Gran Bretaña), octubre de 1982, p. 246. Citado en Nora Lusting, "The Mexican Economy in the Eighties An Overview", ponencia presentada al Seminario, junio 1989, p. 1.



Durante la administración de Miguel de la Madrid, la política exterior se enfrentó a condiciones adversas.

de 1982 será muy distinta. No sólo se extenderá a lo largo del sexenio, sino que estará marcada tanto por la evolución de la propia crisis como por el costo que impone el programa de reajuste y reestructuración económica que se instrumentó para enfrentarla.

La situación política interna, por otra parte, complicaba el manejo de la situación económica en la que se centraba la atención gubernamental. La nueva "crisis de confianza" hacía difícil lograr el compromiso de los que se esperaba fuesen los agentes económicos fundamentales del proceso de reestructuración, por lo que recuperarla se transformaba también en un objetivo de alta prioridad. Un último dato lo proporcionaba el hecho de que las "aún más nuevas" realidades que caracterizaron el contexto internacional del comportamiento internacional del Estado mexicano desde la crisis de 1982 reforzarían el impacto que los propios desarrollos económicos y políticos del país tendrían sobre él.

La política exterior de la administración de De la Madrid enfrenta una coyuntura internacional marcada por tensiones significativas tanto en el plano regional como en el global. Refiriéndose a lo que identifica como "un renacimiento de la guerra fría", el secretario de Relaciones Exteriores mexicano, Bernardo Sepúlveda plantea en una conferencia sustentada en julio de 1983 que la situación internacional sugiere que "frente a la

política de principios los países poderosos pretenden llevar a la práctica, simple y llanamente, una política de poder, de zonas de influencia, de acciones hegemónicas unilaterales".[2] Desarrollos regionales como el *conflicto de las Malvinas o la evolución de la crisis centroamericana* y globales, como la situación gestada en Líbano, la intensificación del conflicto Irán-Irak en el golfo Pérsico y la intervención soviética en Afganistán contribuyen a generar un medio ambiente internacional complejo. La renovada rivalidad soviética-norteamericana y la carrera armamentista que contribuye a detonar, signan su faceta política. Los problemas económicos internacionales acumulados hasta entonces tendrían, por otra parte, una expresión concreta en el hemisferio americano precisamente en la "crisis de la deuda".

No fueron pocos los observadores que, basados en este tipo de consideraciones, identificaron como una de las probables vías de desarrollo para la política exterior del sexenio, la repetición de la historia inmediata. La misma autora que había explicado el "retorno a la bilateralidad" característico de los primeros años de la acción internacional de la administración López Portillo consideraba, por ejemplo, probable "que la próxima administración... empiece con un retraimiento de su actividad multilateral y caiga de nueva cuenta en los patrones más conocidos de su relación bilateral con Estados Unidos".[3]

Los observadores políticos del momento no pueden tampoco encontrar fácilmente motivos para cuestionar estas previsiones en el contexto de la transición de un sexenio al otro. De la Madrid hace, de hecho, pocos pronunciamientos sobre el tema de la política exterior durante su campaña. A inicios de 1982, subraya que "nuestra relación con los norteamericanos es crucial para nuestro desarrollo".[4] En la primera reunión de la Comisión de Asuntos Internacionales del PRI, el 7 de junio plantea consideraciones de carácter general, reiterando la necesidad de una política exterior "activa y participativa" y señalando la vinculación existente entre política interna y política exterior.

A la luz de los desarrollos posteriores, dos son los puntos que resulta interesante destacar. En primer lugar, Centroamérica era la excepción

[2] Bernardo Sepúlveda Amor, "Reflexiones sobre la política exterior de México", en *Foro Internacional, vol.* XXIV, núm. 4, abril-junio de 1984 (96), p. 412.

[3] Rosario Green, "La diplomacia multilateral mexicana y el diálogo norte-sur", en Olga Pellicer (Ed.), *La política exterior de México: desafíos en los ochentas,* (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1983), p. 285.

[4] Citado en Federico Salas, "la política exterior de la próxima administración: ¿se advierten ya algunos lineamientos?", en *Carta* de *Política Exterior Mexicana,* CIDE, Departamento de Política Internacional, año II, núm. 5, agosto-septiembre de 1982, p. 17.

más notable a la escasez de pronunciamientos en materia de política exterior. Los observadores del momento interesados en descifrar los signos de la pared podían, de hecho, identificar diversas declaraciones en las que el candidato del partido de gobierno se comprometía con la continuidad de la política,[5] prioridad de la relación con Guatemala, en la que se habían planteado ya fricciones en el sexenio anterior. En segundo término, el candidato del PRI plantea otorgarle una prioridad muy alta a las relaciones con América Latina. A pesar de que se repite el compromiso con la integración se subraya también una voluntad de concertación dirigida a incrementar la capacidad negociadora latinoamericana: solamente "fortaleciéndonos juntos podremos avanzar en la defensa de nuestros intereses".[6] Se plantea así la voluntad de acercamiento con aquellos países con los que "compartimos trayectorias similares en lo político y en lo económico. Serán, sin duda, los compañeros más cercanos y confiables en nuestros propósitos de desarrollo interno y en las iniciativas que presentemos en los foros internacionales".[7]

Los términos del debate sobre las direcciones probables de la política exterior del nuevo sexenio se aclararon al hacerse público el programa de gobierno de la administración. Sus lineamientos más importantes se fundaban en las percepciones dominantes en diversos círculos gubernamentales, en los que se veía a la crisis como la prueba de las limitaciones del modelo "proteccionista-intervencionista" del pasado. El crecimiento dirigido por el gasto público no podía, en su opinión, seguirse manteniendo. Existía en este contexto una coincidencia básica entre los objetivos de política económica incorporados en el programa de gobierno y los requerimientos normalmente incorporados en programas del Fondo Monetario Internacional como el acordado con México a fines del sexenio anterior. A los objetivos de estabilización pactados —básicamente resumidos en la disminución del déficit fiscal, el desequilibrio externo y las presiones inflacionarias— se añadió una política de "cambio estructural" explicitada en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Entre las metas de política más importantes incorporadas en este documento destacaba la redefinición del papel del Estado y la inserción del aparato

[5] Federico Salas, "La política exterior de la próxima administración: ¿se advierten ya algunos lineamientos?", en *Carta de Política Exterior Mexicana*, CIDE, Departamento de Política Internacional, año II, núm., 5, agosto-septiembre de 1982.

[6] Citado en Federico Salas, "La política exterior de la próxima administración: ¿se advierten ya algunos lineamientos?", en *Carta de Política Exterior Mexicana*, CIDE, Departamento de Política Internacional, año II, núm. 5, agosto-septiembre de 1982, p. 19.

[7] Citado en Federico Salas, "La política exterior de la próxima administración: ¿se advierten ya algunos lineamientos?" en *Carta de Política Exterior Mexicana*, CIDE, Departamento de Política Internacional, año II, núm. 5, agosto-septiembre de 1982, p. 20.



La redefinición del papel del Estado y la inserción del aparato productivo mexicano en la economía mundial, destacaron en la nueva política de "cambio estructural".

productivo mexicano en la economía mundial, ampliando, diversificando y equilibrando las relaciones comerciales con el exterior, promoviendo las exportaciones no petroleras e impulsando otros canales de relación internacional del país tales como el turismo.[8]

Se repetían así algunos de los objetivos que habían dominado la agenda pública mexicana desde principios de los setenta, pero se modificaban los mecanismos para alcanzarlos. La necesidad de generar un superávit en cuenta comercial se hacía, por otra parte, aún más evidente ante las demandas impuestas por el servicio de la deuda. Las relaciones económicas internacionales ocupan ciertamente un lugar importante en el esquema previsto para la acción estatal en la esfera externa. El Plan Nacional de Desarrollo constituyó también, sin embargo, "la primera ocasión en la que aparece publicado un programa general de gobierno donde se formulan los objetivos, las estrategias, las metas, las líneas generales de acción que habrá de seguir el ejecutivo federal en materia de política exterior".[9] Éstos serían mucho más ambiciosos de lo que permitía prever la prioridad de las temáticas económicas. La práctica diplo-

[8] Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, (México: SPP, 1983).

[9] Bernardo Sepúlveda Amor, "Reflexiones sobre la política exterior de México", en *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 4, abril-junio de 1984 (96), p. 408.

mática mexicana de estos años confirmaría esta mayor amplitud. Como lo señala Claude Heller al final del sexenio, "los hechos demostrarían la ausencia de una relación automática y fatalista entre vulnerabilidad económica e imposibilidad de una política exterior independiente".[10]

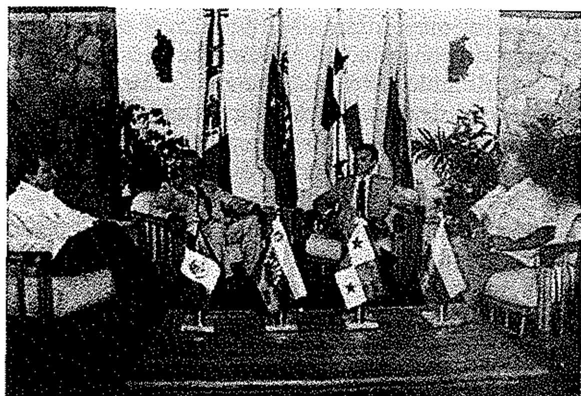
En el caso de la administración de De la Madrid, estos "hechos" estuvieron íntimamente asociados con la presencia de una aguda crisis en el espacio geográfico inmediato a México. La evolución del conflicto centroamericano contribuirá a dificultar tanto un "retorno a la bilateralidad" similar al experimentado a inicios del sexenio de José López Portillo, como la clara posibilidad de que la urgencia de las demandas internas imponga límites precisos a los alcances de la política exterior mexicana. Las iniciativas internacionales ocuparán, de hecho, un lugar de primera importancia en la agenda de la política pública mexicana desde los primeros meses de la nueva administración.

La situación centroamericana —ante la que México era ya un actor significativo para 1982— y las relaciones con Estados Unidos son los dos temas que dominan esta esfera de la acción estatal mexicana a lo largo del sexenio. Es alrededor de ellos que se tejen las otras facetas relevantes de la diplomacia mexicana del periodo. En el espacio subregional se concretarán también las previsiones de acción conjunta latinoamericana anunciadas a lo largo de la campaña electoral. Las relaciones mexicano-norteamericanas se caracterizarán, por otra parte, por la convivencia de dos lógicas distintas. Por una parte, un claro acercamiento a las preferencias norteamericanas en el plano de las vinculaciones económicas internacionales del país. Por la otra, el mantenimiento de diferencias considerables en el espacio multilateral y particularmente en la política subregional de ambos gobiernos. El mantenimiento de estas dos vertientes separadas se convertirá, de hecho, en la característica dominante de la política exterior mexicana a lo largo de buena parte del sexenio de Miguel de la Madrid.

Contadora y el manejo de la política hacia Centroamérica

La evolución de la crisis centroamericana y, particularmente, la política seguida por la administración Reagan ante ella contribuyen a introducir algunas modificaciones en el comportamiento mexicano hacia el istmo. Pero si algo sorprende a los observadores de la política exterior mexicana del momento, es más bien el grado de continuidad que ésta alcanza en el espacio subregional. Entre las novedades más significativas estuvo la

10. Heller, p. 3.



El Grupo Contadora *surgió para enfrentar* el desafío a la seguridad que la crisis centroamericana representaba.

incorporación en el discurso diplomático mexicano de referencias permanentes a la noción de seguridad nacional. El ya mencionado Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 incorpora definitivamente estos términos en el discurso político del Estado mexicano. La frontera sur del país va a ser vista como área fundamental, y aun vital, en esta modernización del discurso diplomático mexicano que marca el paso del énfasis en los principios a la promoción de intereses concretos. El propio presidente De la Madrid resumiría el tono fundamental de la discusión, señalando en 1984 que "... una guerra abierta y declarada en Centroamérica tendría efectos adversos al interior de México..."[11]

Otra de las novedades sería el énfasis puesto en la acción colectiva como la vía más adecuada para encontrar una solución a la crisis. Esta política tenía antecedentes. Como fue señalado en el capítulo anterior, si bien las iniciativas y acciones unilaterales habían dominado la política centroamericana de la administración López Portillo, el comunicado franco-mexicano, el Acuerdo de San José y las iniciativas conjuntas tomadas con Venezuela a fines del sexenio habían abierto el camino de iniciativas significativas de alcance multilateral. López Portillo había ya roto "con una antigua práctica de no asociación y no proselitismo".[12] El acento que se pone en esta dimensión de la acción diplomática mexicana introduce, sin embargo, elementos de cambio. Desde el inicio mismo del sexenio la diplomacia mexicana se centrará en la búsqueda de aliados entre aquellos países para los que la crisis centroamericana plantea desa-

[11] Miguel de la Madrid, "Mexico: the new challenges", en *Foreign Affairs*, vol. 63, núm. 1, otoño de 1984, p. 70.

[12] Mario Ojeda, *México: el surgimiento*..., p. 203.

fíos de seguridad similares a los que enfrenta México. En el espacio subregional, el nuevo esfuerzo de concertación se asoció con los trabajos de un grupo de países —Colombia, México, Panamá y Venezuela— creado apenas un par de meses después de la llegada al gobierno del equipo de Miguel de la Madrid y que adoptaría el nombre de la isla panameña en la que se reunió por primera vez en febrero de 1983: Contadora.

Una tercera modificación de la política centroamericana se expresó con claridad en el contexto de este ejercicio:

> México procuró, desde el marco de Contadora, una solución negociada que reconsiderará los derechos legítimos de los cinco Estados centroamericanos, incluyendo Nicaragua, y que se fundamentará en el estricto respeto de los principios de no intervención y libre determinación de los pueblos. En momento alguno el gobierno mexicano puso en duda la legitimidad de los gobiernos del área y mucho menos pretendió condicionar el logro de un acuerdo regional al cambio del régimen político en cualquiera de los países centroamericanos... no ignoró tampoco que Estados Unidos tenía intereses de seguridad en la región.[13]

Esta línea de conducta, y particularmente el reconocimiento de la legitimidad de todos los gobiernos centroamericanos marcaba un matiz significativo de la política seguida durante el sexenio anterior, particularmente por lo que se refería al conflicto salvadoreño. Las limitaciones de un juego multilateral contribuirían a esta moderación relativa de las posiciones mexicanas con la que, por otra parte, el papel mexicano en la subregión —y la posibilidad de que se constituyese en una fuente mayor de conflicto con los norteamericanos— se diluía considerablemente.[14]

Esta búsqueda de nuevas formas de cooperación y coordinación de políticas en el plano internacional, por otra parte, pudo darse en la práctica precisamente porque no se restringió durante estos años al caso de México, representando en realidad una característica común de las políticas exteriores de buena parte de la región. Tres características de los nuevos esfuerzos destacan claramente. En primer lugar, el tono del discurso se modera y se hace más pragmático. La grandilocuente "retórica bolivariana" que otros momentos históricos apelaba de manera casi reli-

[13] Claude Heller, *op. cit.*, p. 12.

[14] René Herrera y Manuel Chavarría, "México en Contadora: una búsqueda de límites a su compromiso en Centroamérica", en *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 4, abril-junio de 1984.

giosa a la existencia de la gran patria latinoamericana cede su lugar a una discusión más enfocada en la búsqueda de razones concretas de cooperación entre los países de la América Latina. Esta defensa de intereses específicos en lugar del planteamiento de grandes ideales o la construcción de complejas instituciones constituye la segunda novedad de la política de concertación latinoamericana durante los ochenta. Por último, las formas institucionales de la concertación son extremadamente flexibles durante el periodo.

Los trabajos diplomáticos asociados con el proceso de concertación no son fáciles. Aún antes de cualquier intento por afectar la situación del istmo va a ser necesario acercar las posiciones de los cuatro miembros originales del Grupo de Contadora. Existen, de hecho, en 1983 desacuerdos significativos entre ellos. Sus diferentes y aún conflictivas perspectivas, prioridades e intereses nacionales específicos han sido evidentes ya antes en varias dimensiones de sus respectivas políticas exteriores.[15] Sus preferencias en lo relativo a las soluciones posibles del conflicto centroamericano reflejan este tipo de diferencias. Los gobiernos asociados al proceso de Contadora tienen de hecho distintas políticas bilaterales ya ante la revolución sandinista, ya hacia el movimiento revolucionario salvadoreño, puntos nodales de la crisis. A pesar de que todos ellos constituyen ejemplos de un fenómeno común de reactivación de la política exterior latinoamericana, los países de Contadora llegan a Centroamérica, de hecho, por distintos caminos.

El que esas políticas nacionales hayan contenido elementos significativamente distintos hace aún más notable y relevante el que esos gobiernos fueran capaces de encontrar una base de acción común en las propuestas que desarrollarían en el contexto multilateral de Contadora. Los

[15] Para el caso de la política exterior de Colombia, puede encontrarse información de mucha utilidad en Gabriel Silva Luján, *Política exterior: ¿continuidad o ruptura?*, Bogotá, Colombia, Fondo Editorial CEREC, 1985. El difícil proceso de la reconciliación interna en el gobierno de Betancour es descrito en Enrique Santos Calderón, *La guerra por la paz*, Bogotá, Colombia, Fondo Editorial CEREC, 1985. Véase también William A. Hazelton, "The Foreign Policies of Venezuela and Colombia: Collaboration, Competition, and Conflict", en Jennie Lincoln y Elizabeth Ferris (Eds). *The Dynamics of Latin American Foreign Policies*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1984. El trabajo clásico sobre política exterior mexicana es el de Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976. Introducciones generales a la política exterior de Venezuela pueden encontrarse en Charles D. Ameringer, "Foreign Policy of Democratic Venezuela", en John D. Martz y David J. Myers (Eds), *Venezuela: The Democratic Experience*, Nueva York, Praeger, 1986 (edición revisada); John D. Martz, "Venezuelan Foreign Policy towards Latin America", y Robert D. Bond, "Venezuela's Role in Internacional Affairs", ambos en Robert D. Bond (Ed), *Contemporary Venezuela and its Role in International Affairs*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1977.

esfuerzos del Grupo pudieron en la práctica combinar diversas preferencias nacionales y convertirlas en objetivos compartidos.

¿Cuáles son los principales intereses compartidos que mantuvieron unida a Contadora por más de cinco años?, ¿por qué, a pesar de su poco éxito, simplemente no desapareció? La respuesta a estas preguntas es, en primera instancia, bastante simple: no existía, al menos hasta el advenimiento del Plan Arias y la centroamericanización del proceso en 1986, mejor opción para lograr una solución negociada al conflicto centroamericano. Mantener la alternativa Contadora era por demás importante para muchos de los actores participantes. Ello resultaba particularmente urgente ante la existencia de otro tipo de propuestas, fundamentalmente norteamericanas, que eran vistas como muy riesgosas al incrementar las probabilidades de un conflicto militar generalizado.

El supuesto básico era que una solución de tipo militar que pretendiera acabar de tajo con el conflicto era, en la óptica de México y los otros miembros de Contadora, no sólo condenable en principio sino imposible en la práctica. El conflicto militar centroamericano no sólo no podría ser contenido mediante un expediente como ese, sino que se extendería. Podía preverse también que cualquier compromiso militar que se adoptara en la región sería probablemente prolongado. La probada capacidad de recuperación y resistencia del movimiento revolucionario salvadoreño y la considerable capacidad de defensa de la revolución sandinista indicaban que América Central no sería un objetivo fácil. Y en el caso de que se desencadenara un conflicto militar prolongado en la región centroamericana, esto tendría consecuencias directas no sólo para los países centroamericanos sino para los países latinoamericanos situados en la frontera de la zona de conflicto, los cuales se encontrarían en una situación particularmente compleja.

Los cuatro miembros originales del Grupo Contadora son precisamente los países que forman la "línea del frente" de la crisis y por ello sufrirían consecuencias inmediatas si el conflicto se desencadenara. Todos ellos comparten la necesidad de evitar una situación que abriera la puerta a la expansión de las dimensiones militares de la crisis. Este fue el elemento de cohesión básico que mantuvo unida a Contadora. Los intereses inmediatos y concretos compartidos por estos cuatro países son la clave para comprender por qué asumieron un papel principal en la búsqueda de alternativas diferentes a las propugnadas por el gobierno norteamericano.

Las prescripciones de política de Estados Unidos, derivadas de su propio diagnóstico de la crisis, eran percibidas por los países de Conta-

ɩta aún

ɩación

ɩ: JLP

ɩank la

l proyecto

ɩ urbano

Mares

pez Portillo dijo
ıión de técnica,
n ciudadana en
ıteamiento sis-
lemas, ha dado
al conocimien-
na y a la pla-

r la síntesis de
ə Desarrollo Ur-
l regente de la
González y su
el mandatario
mucho por ha-
leral en materia
ıeación, porque
guecreciendo",
fe del Departa-
ederal expresó
ıechas al inicio
plenamente sa-
zó que ello sig-
de México sea
aseguró que al
nte administra-
inistrar con ma-

ón del presente
on 12 mil 400
e tributo fiscal
ó un poco más
ngreso con 225
ıs, lo que hará



Regresaron ayer a El Salvador cerca de 300 de los 957 soldados que la junta de gobierno envió a Estados Unidos para adiestrarse durante tres meses en la lucha antiguerrillera. (UPI)

14

Continúan en Varsovia los enfrentamientos de policía y obreros

Aprobó Secom el alza de $2

El movimiento revolucionario salvadoreño, uno de los puntos nodales del conflicto centroamericano.

dora como las fuentes más probables de una intensificación del conflicto. Desde su perspectiva, por otra parte, las políticas norteamericanas parecían no sólo peligrosas sino además carentes de utilidad alguna. Las propuestas de solución a la crisis sostenidas por el gobierno de ese país parecían originarse en un diagnóstico equivocado de las causas del conflicto en América Central. Debido quizá, a haber tomado demasiado en serio las declaraciones públicas imperantes en los dos primeros años del gobierno de Reagan, Contadora pareció asumir que éste realmente creía que la crisis era atizada por la superpotencia rival a través de su "apoderado" cubano. Se pensaba que el énfasis norteamericano en los aspectos militares del conflicto provenía de la percepción, quizá equivocada pero no por ello menos real, de que la crisis centroamericana constituía una verdadera amenaza de seguridad.

En América Latina se daba prácticamente por hecho que el gobierno estadounidense enfatizaría las opciones y respuestas de corte militar para tratar con los grupos insurgentes —o los gobiernos de ellos derivados—[16] en tanto veía dichas rebeliones no como producto de demandas internas comprensibles y legítimas sino meramente como "quintas columnas" de la Unión Soviética. Las implicaciones de este argumento para el régimen sandinista —el único gobierno del área establecido como resultado de una crisis de las estructuras políticas anteriores— se convirtió en importante fuente de desacuerdo entre el gobierno norteamericano y sus contrapartes latinoamericanas. Ello era de esperarse debido a que, en tanto gobierno establecido, el régimen sandinista tenía un derecho más claro que el de las fuerzas no gubernamentales a pretender y reclamar la protección del derecho internacional y de los principios básicos de la tradición jurídica latinoamericana.

Las implicaciones del argumento norteamericano para el caso de Nicaragua resultaban particularmente inquietantes para los gobiernos de Contadora. El énfasis en las fuentes externas de inestabilidad había llevado a explicar el proceso nicaragüense como íntimamente vinculado a las acciones cubano-soviéticas. La creciente actividad de las fuerzas revolucionarias salvadoreñas en 1980 y 1981 hicieron casi inevitable que en las mentes de quienes diseñan la política norteamericana se agregara un nuevo eslabón a la "cadena del dominio soviético". El origen de la inestabilidad en El Salvador debía ser encontrado en las acciones sovié-

[16] Para el caso de El Salvador, véase Enrique Baloyra, *El Salvador in Transition,* Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1982, pp. 125-166. Véase también Carole Schwartz y Breny Cuenca, "El camino militar-electoral de la administración Reagan para El Salvador Vs. la negociación política", en CECADE-CIDE (Eds), *Centroamérica: crisis y política internacional,* México, Siglo XXI, 1982.

tico-cubano-nicaragüenses. Las armas cubanas enviadas vía Nicaragua constituyeron la puesta al día de la versión del argumento aplicado previamente al caso de la revolución nicaragüense. Las consecuencias de esta lógica para el caso del régimen sandinista eran fáciles de ver. A Nicaragua se le veía ya como "caso perdido" a manos del bloque soviético. La única solución adecuada desde esta perspectiva sería el derrocamiento del gobierno revolucionario.

Los gobiernos de Contadora sintieron que el argumento norteamericano se equivocaba porque partía de premisas erróneas. Por ello, presentaron un diagnóstico alternativo al norteamericano de la crisis en Centroamérica que sentó las bases para un nuevo abanico de propuestas políticas encaminadas a evitar los riesgos innecesarios derivados de las políticas defendidas por los norteamericanos.

El punto de partida del gobierno de México, que aceptaría el resto de los miembros de Contadora, era la percepción de que la crisis centroamericana se originaba en la problemática económica, social y política interna de los países de la región. Factores internacionales contribuían al conflicto, pero no era la subversión originada en el exterior el más importante de ellos, sino la situación de la economía internacional. La situación de Centroamérica era la de una serie de "crisis originadas en el atraso económico y social, y en la ausencia de procesos políticos susceptibles de garantizar la estabilidad interna".[17]

Desde esta perspectiva, el factor soviético era claramente secundario. Se asumía el hecho de que al igual que Estados Unidos apoyaba a la resistencia en Afganistán, la Unión Soviética trataría de contribuir a los problemas norteamericanos en Centroamérica. Sin embargo, las acciones soviéticas eran vistas como de poca importancia relativa en la agudización del conflicto centroamericano, no sólo porque los factores de orden interno lo explicaban de manera más que satisfactoria sino porque se estimaba que América Latina jugaba un papel marginal en la estrategia global soviética.[18]

[17] Heller, p. 2.

[18] No existe una tradición sólida de estudios soviéticos en América Latina, pero la prioridad que tenían los sucesos en el Sudeste Asiático, en Oriente Medio y, particularmente en el primer lustro de los años setenta, en África, tanto en la agenda del gobierno de la Unión Soviética como en la del Partido Comunista de ese país, no era difícil de ver ni siquiera para observadores no muy sofisticados. El hecho de que aún aquellas autoridades norteamericanas que analizaban el comportamiento soviético en la región asumiendo la gran importancia que la amenaza de este representaba concluyeron frecuentemente que dicha amenaza era más potencial que real, reforzaba las impresiones de los observadores latinoamericanos. Véase por ejemplo James D. Theberge, The *Soviet Presence in*

Para los gobiernos miembros de Contadora, las reivindicaciones de los grupos revolucionarios centroamericanos reflejaban deficiencias reales de las economías y sociedades de los países del área. La única vía adecuada para hacer frente al desafío centroamericano partía de una ayuda eficaz para resolver esas deficiencias internas. La implantación de las reformas adecuadas era elemento indispensable de cualquier solución al conflicto centroamericano. La percepción de que los grupos revolucionarios eran impulsados por preocupaciones legítimas de carácter interno era crucial para diseñar políticas encaminadas a tratar con ellos. En vez de tratar de eliminar a los movimientos revolucionarios, las propuestas de Contadora enfatizaban la necesidad del diálogo y la negociación para reincorporarlos en nuevas estructuras políticas internas. Subrayar las dimensiones militares del conflicto resultaba fundamentalmente equivocado desde esta óptica.

Nicaragua tampoco podía, por otra parte, ser ya considerada un "caso perdido". Contadora centró su atención en la defensa de la idea de que si las naciones occidentales dejaban opciones abiertas a Nicaragua y al movimiento revolucionario salvadoreño, los inevitables procesos de cambio que tenían lugar podrían ser todavía encauzados y dirigidos a fin de no poner en riesgo la seguridad de los países vecinos. Era preferible cooptar a las revoluciones que tirar al gobierno nicaragüense o luchar a muerte con los grupos revolucionarios salvadoreños.

Los desacuerdos fundamentales entre la perspectiva de Contadora y la de Estados Unidos explican las diferencias en sus respectivas políticas específicas hacia la región. Desde el punto de vista del gobierno de Reagan, aislar económicamente a Nicaragua era un componente racional de una estrategia dirigida a debilitar y eventualmente derrocar al régimen sandinista. Desde la óptica de Contadora se trataba de un error mayúsculo. Si a los sandinistas les eran cerradas las opciones occidentales, recurrirían a cualquier tipo de ayuda que les fuera ofrecida antes de abandonar el poder o sus objetivos revolucionarios. Mediante una abier-

Latin America, Nueva York, Crane, Russak & Co., Inc., 1974. También existían fuentes de origen soviético que, al menos en parte debido al pobre análisis que reflejaban, tendían a reforzar la impresión de la baja prioridad otorgada por la Unión Soviética a la región latinoamericana. Véase como ejemplo a A. Sizonenko, La *URSS y Latinoamérica ayer y hoy,* Moscú, Editorial Progreso, 1972. Los nuevos artículos norteamericanos que trataban de probar un cambio en esa actitud soviética después de la revolución sandinista tuvieron un impacto limitado en la región. Una buena descripción del limitado alcance del intercambio económico entre los países de América Latina y los países socialistas pueden encontrarse en *Comisión Económica para América Latina, Relaciones económicas de América Latina con los países del "consejo de asistencia mutua económica",* Santiago de Chile, CEPAL, 1982.

ta guerra económica contra Nicaragua, Estados Unidos sólo lograría autocumplir la profecía de un mayor involucramiento soviético.

El papel central que las preocupaciones norteamericanas tenían desde esta óptica contribuyó, sin embargo, a que, a pesar del énfasis puesto en otras dimensiones, las cuestiones relativas al proceso de desarme subregional tuvieron un peso particularmente significativo en la gestión de Contadora. Como lo relata uno de los participantes mexicanos en la negociación:

> Contadora privilegió dos áreas principales de negociación. La primera estuvo orientada a procurar la eliminación de la presencia militar extranjera en sus diversas manifestaciones (maniobras, bases y asesores) mientras que la segunda estuvo dirigida a destacar los compromisos que los propios gobiernos centroamericanos deberían adoptar en materia de armamentos mediante la fijación de límite y la prohibición de introducir armas que modifiquen cualitativa o cuantitativamente los arsenales de cada país. Paralelamente, y como condición indispensable para iniciar el proceso de desarme, se insistió en la necesidad de que las partes acuerden compromisos que pongan fin a prácticas violatorias del Derecho Internacional como han sido el apoyo a las fuerzas irregulares que utilizan el territorio de un Estado para atacar otro Estado, el tráfico de armas y, en general, todos los actos tendientes a desestabilizar a los gobiernos del área. Similar importancia se concedió también a la creación de mecanismos eficaces e imparciales de verificación y control de los acuerdos.[19]

Dos objetivos generales íntimamente relacionados dominaron, por tanto, la gestión. En primer término, evitar que el conflicto centroamericano fuera innecesariamente hecho parte del conflicto este-oeste. En segundo lugar, enfrentar la crisis desde una perspectiva regional más que global. "Soluciones latinoamericanas a los problemas latinoamericanos" devino el lema que resumió esta aspiración. Existieron tres momentos de crucial importancia en la evolución del proceso negociador promovido por Contadora: a) la creación del Grupo y la identificación de los objetivos prioritarios, en 1983; b) la casi exitosa negociación de un tratado de paz durante 1984; y c) el adaptarse a una nueva percepción tanto de los objetivos como del "poder de veto" de los Estados Unidos, con el consiguiente *impasse*, durante 1985 y 1986.[20]

[19] Heller, pp. 22-23.

[20] La descripción que se presenta en los párrafos siguientes sigue estrechamente la hecha en Carlos Rico F., "The Contadora Experience and The Future of Collective Security", en Richard J. Bloomfield y Gregory F. Treverton (Eds.), *Alternative to Intervention: a New U.S. Latin American Security Relationship*, (Londres: Lynne Rienner Publishers, 1990).

El surgimiento de Contadora

¿Por qué surgió Contadora en 1983? ¿Por qué no fue una iniciativa sin destino desde sus inicios? Los motivos que se encuentran en el origen de la creación del Grupo Contadora tienen íntima relación tanto con las preocupaciones generadas por la dirección que tomaba la política norteamericana hacia Centroamérica como con la evolución misma de la crisis en esa región. Las percepciones latinoamericanas de la política de Estados Unidos dominantes a fines de 1982 y comienzos de 1983 ofrecen datos valiosos acerca de los motivos que tuvieron los cuatro gobiernos para dar inicio a sus labores conjuntas.

En primer lugar, el conflicto parecía abarcar cada vez más a toda la región. Ello fue resultado de dos hechos íntimamente relacionados: 1) el fortalecimiento de la insurgencia salvadoreña y la abierta presencia de los contras nicaragüenses en Honduras y Costa Rica;[21] y 2) las iniciativas militares norteamericanas (las maniobras "Ojo de Halcón" en Honduras en octubre de 1981 y, en particular, el establecimiento de una base militar estadounidense en Durzuna, Honduras, en el verano de 1982, a 25 millas de la frontera con Nicaragua) y aún las diplomáticas (la creación del llamado Foro pro-Paz y Democracia en la segunda mitad de ese mismo año). Estos hechos parecían cada vez más arrastrar a otros países centroamericanos al ojo de la tormenta.

Existía además la preocupación creciente acerca de si el gobierno de Reagan contemplaba seriamente la posibilidad de una intervención mili-



Estados Unidos promovió e incrementó las actividades de los "contras" contra Nicaragua.

[21] Las etapas iniciales de la guerra de los contras contra el régimen sandinista son analizadas en, por ejemplo, Richard Alan White, *The Morass: United States Intervention in Central America*, Nueva York, Harper & Row, 1984.

tar directa. La percepción de que el gobierno norteamericano trataba abiertamente de aislar a Nicaragua agudizó esos temores, que fueron reforzados por la retórica simplista y agresiva de numerosos funcionarios norteamericanos de alto nivel. Además, las tensiones entre Nicaragua y Honduras se intensificaron durante ese mismo año debido, cuando menos en parte, al incremento de las actividades de los contras promovidas por Estados Unidos.

De esta manera, la crisis centroamericana y la política norteamericana hacia la región en la segunda mitad de 1982 dieron amplios motivos a Colombia, México, Panamá y Venezuela para diseñar y promover el juego alternativo de estrategias políticas resumido en páginas anteriores. Como se recordó en el capítulo anterior de este volumen, los gobiernos de México y Venezuela, tanto individual como conjuntamente, habían hecho con anterioridad numerosas propuestas con el fin de resolver la crisis a través de negociaciones diplomáticas. La percepción de que la amenaza se había incrementado contribuyó a que los entonces nuevos gobiernos de Colombia y México lanzasen iniciativas paralelas para la constitución del Grupo.

La evolución de la política norteamericana a lo largo de 1983 puede ser vista como una razón crucial del por qué Contadora no se desinfló después de creada a principios de ese año. El cada vez más abierto involucramiento del gobierno norteamericano en las operaciones de los contras contra Nicaragua, así como las maniobras Ahuas Taras I y II iniciados prácticamente en febrero de 1983 fueron particularmente importantes. El predominio de los funcionarios de "línea dura" en la administración norteamericana resultaba cada vez más inquietante, particularmente a partir de que el subsecretario Enders (quien a lo largo del desempeño de su puesto parecía haber ido comprendiendo paulatinamente las complejas realidades existentes en el área) fuera trasladado a España.

Los argumentos presentados en el informe de la Comisión Kissinger —si bien mucho más elaborados y complejos que la retórica original y simplista de la administración— hicieron poco para aliviar las preocupaciones latinoamericanas. La dirección que llevaban las políticas reales de Estados Unidos eran cada vez más claras y el informe Kissinger apoyaba precisamente aquellos aspectos de dichas políticas que los países de Contadora encontraban más preocupantes.[22]

[22] En los países de Contadora, por ejemplo, se señaló reiteradamente que los cinco primeros capítulos del Informe eran básicamente una serie de preámbulos al sexto, en el que las cuestiones de seguridad eran discutidas desde la perspectiva reflejada en una de las frases más citadas del Documento: "Deseábamos ardientemente que no hubiera necesidad de in-



Daniel Ortega, presidente del gobierno sandinista.

A pesar del destacado lugar que en el diagnóstico de la crisis elaborado por Contadora tenían las realidades económicas, sociales y aún políticas de los países centroamericanos, la cuestión de la seguridad fue el foco principal del Documento de 21 objetivos de septiembre de 1983.[23] Según se ha ya señalado, en su búsqueda por lograr una salida elegante para Estados Unidos, los países negociadores miembros de Contadora pusieron especial atención a los que, desde su perspectiva, eran los objetivos prioritarios del gobierno norteamericano: evitar la posibilidad de que la Unión Soviética lograra establecerse militarmente en el continente norteamericano.

Pero el gobierno norteamericano no era el único de los actores que tenía que modificar sus percepciones originales si lo que se buscaba era una solución diplomática a la crisis. Las percepciones y preferencias de los movimientos revolucionarios del área también tenían que cambiar.

cluir un capítulo sobre seguridad en un informe sobre Centroamérica. Pero sí la hubo." Informe de la Comisión Nacional Bipartita sobre Centroamérica, USIS, enero de 1984, p. 84.

[23] El Documento de 21 Objetivos adoptado por los cancilleres de Colombia, México, Panamá y Venezuela, fechado el 9 de septiembre de 1983, se encuentra reproducido en Bruce Michael Bagley, Roberto Álvarez y Katherine J. Hagedorn (Eds.), *Contadora and the Central American Peace Process: Selected Documents*, Boulder, Col., Westview Press, 1985, pp. 176-180.

En las primeras etapas del proceso de Contadora esto daba lugar a dos diferentes problemas. El primero consistía en convencer al régimen nicaragüense de que estaba en su propio interés unirse a un marco multilateral de negociación diplomática. El gobierno sandinista, en tanto elemento "dispar", prefería llevar a cabo negociaciones bilaterales con sus vecinos y con Estados Unidos, país identificado como la pieza verdaderamente crucial del rompecabezas. Contadora consideró el problema de las negociaciones con los países vecinos de Nicaragua. Sin embargo, la cuestión de las negociaciones entre los gobiernos nicaragüense y norteamericano quedó pendiente. La aceptación por parte del régimen nicaragüense de un marco de negociación multilateral fue la primera concesión sandinista. Ella los llevó por un camino que paulatinamente les iba permitiendo escoger de entre los males, el menor.

El segundo problema era la cuestión de tratar con el movimiento revolucionario salvadoreño. En este caso, las dificultades encontradas en el inicio de las negociaciones fueron mayores. Dado el énfasis en las cuestiones de seguridad y en las negociaciones intergubernamentales de las primeras posiciones adoptadas por Contadora, en realidad el Grupo dejaba un espacio mínimo para la incorporación de las preocupaciones de los insurgentes salvadoreños. El hecho de que el movimiento revolucionario salvadoreño se hubiera abstenido de hacer públicamente cualquier crítica a una iniciativa de negociación diplomática que parecía dejarlo desprotegido y a la intemperie, era lo más que se podía esperar.

Contadora en 1984: correr más rápido para mantenerse en el mismo lugar

Una vez forjado el acuerdo sobre los objetivos básicos a lograr, plasmado en el Documento de 21 objetivos, comenzó la verdadera negociación, que tomó ímpetu en 1984. Las negociaciones de pacificación parecían tener buenas perspectivas, dado que en ese año se celebraba la campaña electoral para la presidencia en los Estados Unidos. Los analistas políticos latinoamericanos observaron que el gobierno norteamericano adoptaba una estrategia de doble vía que combinaba una creciente presión (militar y de otro tipo) al gobierno nicaragüense y al mismo tiempo sostenía negociaciones bilaterales con él, con el mantenimiento de una perspectiva militar hacia la insurgencia salvadoreña. Esto fue percibido como una oportunidad para los esfuerzos de Contadora, que incrementó el ritmo de sus pasos de negociación diplomática. Existía la preocupación no declarada pero tangible de que el proceso pacificador debería concluirse antes de la primera semana de noviembre —la fecha

de las elecciones norteamericanas— para asegurar su éxito. Era, en efecto, generalizada la opinión de que el presidente Reagan sería reelegido con lo que, en la diferente atmósfera política de un segundo periodo, podría ser tentado por la idea de imponer una solución rápida a la crisis centroamericana.

La estrategia de doble vía se prolongó en la práctica tanto como la campaña electoral norteamericana. El día mismo de las elecciones el gobierno de Estados Unidos anunció tener pruebas de que Nicaragua se encontraba a punto de recibir varios *migs* soviéticos. El anuncio por sí sólo contribuyó a la creación de un nuevo clima, aun cuando resultó imposible probar dicha acusación. En el curso de los primeros días de 1985, la administración Reagan suspendió unilateralmente las pláticas que llevaba a cabo con el gobierno nicaragüense en territorio mexicano, en las que la diplomacia mexicana había logrado desarrollar una cierta presencia. Los temores de los analistas políticos y de los diseñadores de política en América Latina habían sido confirmados por la realidad. Entre tanto, Contadora había alcanzado los objetivos que se había fijado mediante el establecimiento de una detallada serie de propuestas agrupadas en el Acta de Contadora de 1984.

Las negociaciones más difíciles en la formalización de este documento habían girado en torno a dos áreas clave de desacuerdo: las cuestiones militares y de seguridad relacionadas con los niveles de armamento, maniobras y bases o instalaciones militares; y las cuestiones políticas internas agrupadas bajo el tema general de democracia política. Un tercer grupo de cuestiones que posteriormente serían de importancia se centraban en el problema de la verificación de los acuerdos adoptados, en particular los relativos a la esfera militar y de seguridad.

El Acta de Contadora de 1984[24] trataba las cuestiones relacionadas con los dos primeros grupos de problemas proponiendo soluciones alternativas a las que idealmente hubiese esperado por una de las partes involucradas. Adoptaba la idea de un equilibrio mediante el establecimiento de niveles máximos de armamento permitido, que debía aplicarse a cada país centroamericano, tomando en cuenta las necesidades específicas de

[24] El 9 de junio de 1984, una primera versión del Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica fue puesta a consideración de los cinco jefes de Estado centroamericanos. En adelante, al referirme al Acta de 1984 lo haré respecto de la *versión revisada* de dicho documento, fechada el 7 de septiembre de ese mismo año. Esta *versión revisada* puede ser consultada en Bruce Michael Bagley, Roberto Álvarez y Katherine J. Hagedorn (Eds.), *Contadora and the Central American Peace Process: Selected Documents*, Boulder, Col., Westview Press, 1985, pp. 188-217.

seguridad de cada país para fijar dichos límites. El acta prohibía la instalación de bases militares extranjeras en Centroamérica así como las maniobras militares en la región. Finalmente, establecía que la democracia política sería la forma de gobierno que habrían de adoptar los países centroamericanos.

En un principio, la mayoría de los observadores políticos propusieron que las concesiones que indirectamente el acta imponía al régimen sandinista eran tales que éste difícilmente firmaría dicho documento. Con la excepción de El Salvador, que dejaba sus opciones abiertas, los demás países centroamericanos indicaban que estaban dispuestos a firmar el acta. A finales del mes de septiembre, Nicaragua tomó la iniciativa y anunció que firmaría el acta en las condiciones que se encontraba.[25] El gobierno norteamericano, desprevenido como estaba, tomó sólo unas pocas horas después del anuncio nicaragüense para declarar que no aceptaba el documento. En unos pocos días, aquellos países centroamericanos que inicialmente se habían mostrado dispuestos a firmar el acuerdo se echaron para atrás. Un documento del Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos que logró filtrarse hasta la prensa norteamericana resumía las razones que se encontraban detrás de los cambios en las posiciones de esos países explicando "cómo los Estados Unidos bloquearon a Contadora".[26]

La administración Reagan justificó su decisión de no aceptar el acta arguyendo problemas de verificación. Para muchos observadores latinoamericanos, sin embargo, estos argumentos resultaban débiles, en particular debido al hecho de que el documento tomaba en cuenta los principales objetivos declarados de la política norteamericana: la presencia militar cubana y soviética en Centroamérica quedaba prohibida por el Acta de Contadora de 1984.

La situación descrita echó luz sobre dos puntos cruciales. En primer lugar, dejó claro que los Estados Unidos tenían un virtual poder de veto que podía parar en seco un ejercicio de negociación multilateral. En segundo lugar, dada la reacción norteamericana, había que reinterpretar lo que hasta entonces se habían considerado como las preocupaciones y los objetivos de la política de Estados Unidos en la región. Resultaba cierto

[25] Véase la carta dirigida por el comandante Daniel Ortega, coordinador del Gobierno de Reconstrucción Nacional de Nicaragua, a los presidentes de los cuatro países de Contadora, el 21 de septiembre de 1984. Reproducida en Bruce Michael Bagley, Roberto Álvarez y Katherine J. Hagedorn (Eds.), *op. cit.*, pp. 83-85.

[26] Alma Guillermoprieto y David Hoffman, "Document Describes How U.S. Blocked a Contadora Treaty", *The Washington Post,* 6 de noviembre de 1984, p. 1.

que el acta prohibía las maniobras y la presencia militar de la Unión Soviética en Centroamérica. Sin embargo, dado que dicho documento no prohibía expresamente la presencia y maniobras militares soviéticas sino las extranjeras en general, era claro que también restringía la libertad de acción de Estados Unidos. En cierto sentido, el Acta de 1984 tanto prohibía a la Unión Soviética inmiscuirse en la región como exigía a Estados Unidos retirar su presencia militar de un área en la que hasta entonces había sido la presencia extranjera dominante.

El comportamiento del gobierno norteamericano señalaba con claridad que consideraba el mantenimiento de su poder de veto directo sobre los acontecimientos centroamericanos como la única manera de garantizar que la Unión Soviética se mantuviera alejada del área. Para todo propósito práctico, el mantenimiento de su hegemonía era el objetivo de la política de Estados Unidos en Centroamérica. La comprensión de este hecho generó dos tipos de respuesta por parte de los países de Contadora. Por un lado, parecía necesario reconocer el poder de veto que al final de cualquier negociación podía ejercer Estados Unidos. Contadora, se argüía, debía encontrar la manera de responder a las preocupaciones nortemaericanas.[27] Ya no se trataba solamente de rechazar la participación de la Unión Soviética en la política local, sino de encontrar vías aceptables para legitimar y formalizar la presencia continua de Estados Unidos.

El segundo problema era qué tanto habrían de tomarse en cuenta las preocupaciones norteamericanas dado que el mantenimiento del régimen sandinista en Nicaragua parecía un hecho inaceptable para ese gobierno. Si esto último era correcto, las negociaciones resultaban por demás irrelevantes. No podría esperarse que los sandinistas negociaran su renuncia al poder. América Latina percibía que la posición del gobierno norteamericano había pasado de dura a inflexible en su "estrategia de negociación"[28] y que, en consecuencia, cualquier propuesta que fuera aceptada por el gobierno sandinista sería inmediatamente rechazada por la administración Reagan. La negociación de las revisiones al Acta de Contadora en el curso de 1985 dejó claro qué tipo de concesiones habría que hacer para incorporar las preocupaciones norteamericanas.

[27] Véase por ejemplo la discusión de esta cuestión en Carlos Rico, "El proceso de Contadora en 1985: ¿Hasta dónde es posible incorporar las preocupaciones de Estados Unidos?", en Gabriel Székely (comp.), *México-Estados Unidos 1985*, México, El Colegio de México, 1986.

[28] Para una discusión de estos conceptos véase Glenn H. Snyder y Paul Diesing, *Conflict among Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1977, pp. 46-47, 53-54, 122-124.

El Acta de Contadora en 1985 y la *impasse* del proceso

En primer lugar, el acta revisada incorporó la noción de paridad para definir los niveles aceptables de armamento para cada país centroamericano. La idea de que existían necesidades particulares y diferenciadas —de acuerdo al grado de amenaza a su seguridad que podría enfrentar cada país centroamericano— que debían ser tomadas en cuenta para fijar los límites de armamento permitidos, fue moderada. De esta manera, el argumento nicaragüense de que enfrentaba un conflicto potencial con más de un ejército al mismo tiempo era relegado en las nuevas prioridades de negociación. Las maniobras militares, por otra parte, no quedaban prohibidas sino que debían ser reguladas, con lo que el tema de las bases militares extranjeras se colaba por la puerta de atrás. Por último, las propuestas para la resolución de los problemas políticos internos partían ahora de la perspectiva de lograr la "reconciliación nacional" en los distintos países centroamericanos. Ello equiparaba implícitamente la situación de todos aquellos que enfrentaban conflictos armados y por lo tanto cuestionaba el argumento del régimen sandinista de que no estaba haciendo frente a una guerra civil sino a una agresión externa.

Desde el punto de vista nicaragüense, las concesiones que se hacían para ganar la cooperación del gobierno norteamericano eran demasiado importantes. El gobierno de ese país señaló como requisito de su participación en el acuerdo que el gobierno estadounidense se comprometiera formalmente a respetar los términos del acta mediante la firma de un protocolo adicional. Los sandinistas temían que, sin un compromiso norteamericano como el descrito, las restricciones que le impondría el acta de 1985 se convertirían en una flecha más del gobierno de Estados Unidos para debilitarlo y prepararle un destino final más drástico. Su reacción se relacionaba, así, con el surgimiento de una nueva serie de percepciones respecto de la evolución de la política norteamericana en el área.

Muchas y novedosas percepciones de los cuatro países latinoamericanos acerca del comportamiento norteamericano y de sus propios y crecientes problemas ayudaron a conformar el camino que el proceso de Contadora habría de seguir después del fracaso del Acta de 1984. El análisis de costo-beneficio que habían aplicado originalmente países como México había sido modificado por dos razones. En primer lugar, la intensificación de sus problemas financieros hicieron que los costos reales o potenciales percibidos derivados de su participación en la iniciativa (directos o en su relación bilateral con Estados Unidos) resultaran cada

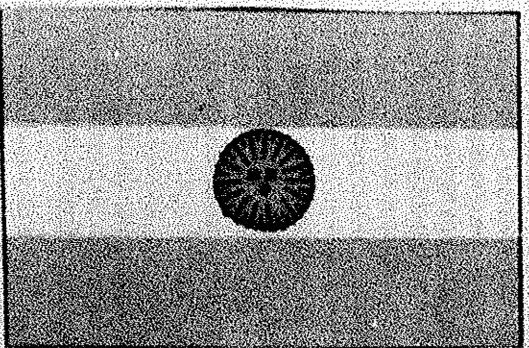
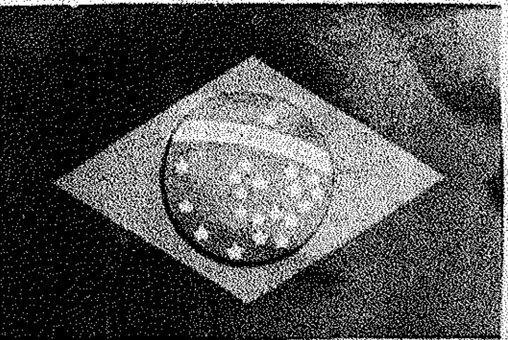
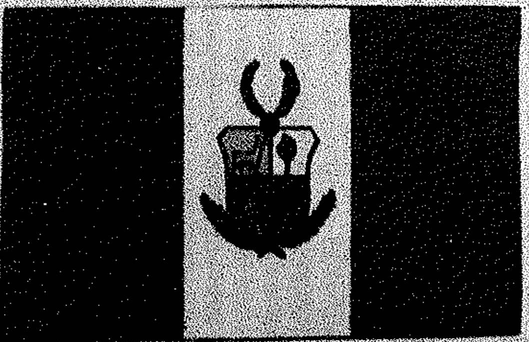
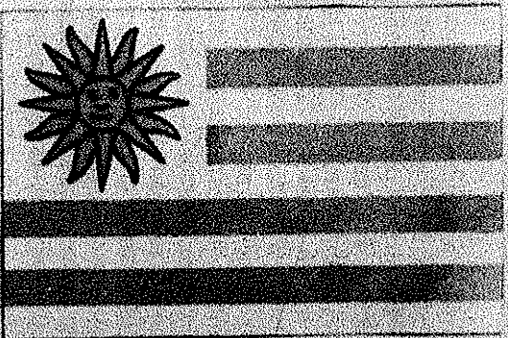
vez más difíciles de soportar.[29] Los beneficios potenciales también se modificaron cuando empezó a percibiese que el gobierno de Estados Unidos parecía dejar de considerar la alternativa de una intervención militar directa para optar en favor de una "guerra de baja intensidad".[30]

La segunda razón fue la creación del Grupo de Apoyo a Contadora en el verano de 1985, a la que la diplomacia mexicana hizo también una contribución significativa. Hasta ese momento, habían sido los países con intereses inmediatos en juego quienes habían impulsado y sostenido la iniciativa. Estos habían, sin embargo, descubierto, por una parte, que los Estados Unidos tenían todavía un poder de veto sobre los acontecimientos del área y, por la otra, que la nueva estrategia de la superpotencia hacía menos urgente la necesidad de concluir exitosamente las negociaciones. Frente a esto, sin embargo la "guerra de baja intensidad" también intensificaba las preocupaciones latinoamericanas en lo relativo al desentendimiento casi absoluto de Estados Unidos de los principios básicos y las normas de la convivencia internacional. Esto último proveía una importante base de acuerdo para los participantes originales y nuevos en el proceso de Contadora.

Los países sudamericanos del Grupo de Apoyo a Contadora, o Grupo de Lima (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay) no enfrentan el mismo tipo de apremios geopolíticos que habían detonado la acción conjunta de los miembros originales. Para ellos, la crisis centroamericana constituía una preocupación inmediata menos importante. Las cuestiones relacionadas con ella tenían un papel menor tanto en sus agendas de política exterior como en sus debates políticos internos. La llegada simultánea de nuevos gobiernos a prácticamente todos ellos en el contexto de los procesos de "transición democrática" contribuyó a impulsarlos en dirección de desarrollar nuevas políticas *vis á vis* la crisis centroamericana. El hecho de que los cuatro países del Grupo de Lima estrenasen gobiernos democráticos nos da elementos importantes para descubrir los motivos que los impulsaban. En primer lugar, el papel jugado por las normas de derecho en la restauración institucional de sus países hacía del respeto a las leyes un elemento especialmente relevante en sus respectivas coyunturas políticas internas. Era extremadamente difícil para ellos apoyar abiertamen-

[29] La evolución de la economía mexicana durante este periodo, por ejemplo, es descrita y analizada en Wayne Cornelius, *The Political Economy of Mexico under De la Madrid. The Crisis Deepens,* San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California-San Diego, 1986.

[30] Para una revisión de las bases teóricas de la guerra de baja intensidad, véase Harry G. Summers, *On Strategy: a Critical Analysis of the Vietnam War,* Nueva York, Dell Publishing Co., 1984.

Los países sudamericanos del Grupo de Apoyo a Contadora o Grupo Lima, fueron: Argentina, Brasil, Perú y Uruguay.

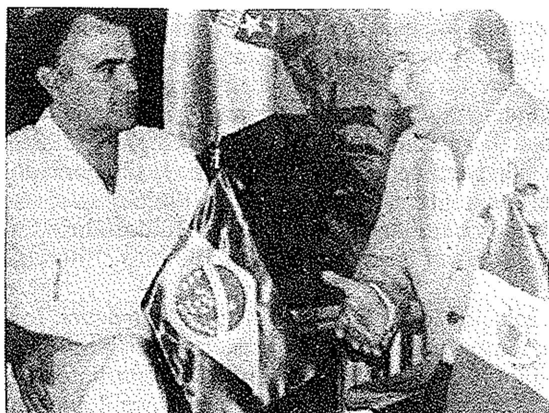
te una política norteamericana dirigida hacia Centroamérica que implicaba claras y abiertas violaciones al derecho y a los principios internacionales.

Esto ayuda a explicar por qué no apoyan la política norteamericana hacia Centroamérica, pero no es suficiente para explicar el por qué de su decisión de unirse al proceso iniciado por Contadora. El elemento clave puede ser su coincidencia con la percepción de los miembros originales respecto a la importancia de evitar una opción de tipo militar en el área. Al igual que en el caso de Colombia, México, Panamá y Venezuela, las razones parecen también ir más allá de la defensa de principios y pueden ser mejor explicadas por la existencia de problemáticas de orden interno, aunque menos fuertes que las enfrentadas por los cuatro miembros originales del Grupo Contadora. Las respectivas coaliciones políticas internas en las que descansaban algunos de los gobiernos miembros del Grupo de Apoyo difícilmente hubiesen podido resistir a la intensificación de las presiones internas resultantes de las reacciones antinorteamericanas, potencialmente explosivas, a una participación militar más abierta y directa de Estados Unidos en el conflicto centroamericano.

Los gobiernos del Grupo de Apoyo se adhirieron, así, al proceso a pesar del lugar relativamente menor que la crisis centroamericana ocupaba en sus prioridades de política exterior.[31] Participaron no sólo porque ello beneficiara a su estatus de potencias latinoamericanas o para oponerse a las que en el continente eran vistas como políticas que ignoraban totalmente los principios y las leyes que rigen la convivencia internacional. Su participación en el proceso de Contadora se convirtió también en una manera de apoyar las demandas de otras potencias medias que a su vez podrían apoyar, si fuera necesario, las propias.

La nueva participación sudamericana no modificó, sin embargo, los constreñimientos básicos que el proceso de negociación multilateral enfrentaba. La propuesta de una nueva versión del Acta de Contadora considerada por el gobierno nicaragüense como muy inclinado hacia los intereses norteamericanos, las condiciones formuladas por dicho gobierno para aceptar esa versión revisada, así como la incapacidad o falta de voluntad de los Estados Unidos para comprender esas demandas, llevó a Contadora a su más difícil *impasse*. Ello resultó evidente cuando el gobierno de Nicaragua solicitó que el proceso fuera suspendido por un pe-

[31] Quizá el caso de Brasil es el más claro. Para un resumen de las verdaderamente estrechas relaciones, políticas y económicas, de Brasil con los países de Centroamérica, véase Carlos Brandi Aleixo, *O Brasil e a América Central*, Brasilia, Cámara dos Deputados, Centro de Documentaçao e Informaçao, 1984.



La búsqueda de una solución diplomática regional por los grupos Contadora y de Lima, tuvo poco éxito.

riodo de seis meses. El ascenso en Guatemala de un nuevo gobierno y su significativa actuación ante la crisis centroamericana, llevó a Nicaragua a retirar dicha propuesta y a una intensificación de la búsqueda de un compromiso entre todas las partes a principios de 1986.

Los grupos de Contadora y de Lima, posteriormente conocidos como Grupo de los Ocho, trataron de convencer a las partes de hacer un mínimo de concesiones. Visitaron no sólo las capitales de los países centroamericanos sino también la de Estados Unidos. Los resultados obtenidos fueron, sin embargo, bastante pobres. Cuando a mediados de 1986 se presentó una nueva revisión del acta, sólo el gobierno de Nicaragua emitió una respuesta formal.

La alternativa militar, en la variante de la estrategia de guerra de baja intensidad, parecía haber avanzado significativamente. El aislamiento de Nicaragua se intensificaba y la profecía norteamericana de una mayor presencia soviética se autocumplía rápidamente. En consecuencia, las perspectivas de lograr una solución diplomática regional eran cada vez más sombrías. Las condiciones norteamericanas resultaban, por otra parte, crecientemente difíciles de satisfacer. En efecto, de las primeras demandas de Estados Unidos en el sentido de que el régimen sandinista no se convirtiera en un aliado soviético y que dejara de exportar su revolución, la administración Reagan se había adentrado en una esfera que era considerada por el gobierno nicaragüense como la más importante de las cuestiones internas: la evolución de su propio proceso revolucionario.

La posibilidad de lograr una solución negociada a la crisis parecía, así, desvanecerse en tanto la decisión norteamericana de derrocar al go-

bierno sandinista se hacía cada vez más clara. Los gobiernos de Contadora, el mexicano de manera muy destacada, abiertamente críticos de los que veían como una falta de voluntad política de los países centroamericanos, se mostraban crecientemente reservados respecto a la conveniencia de seguir participando en la solución de la crisis. En octubre de 1986, sin embargo, cuando las perspectivas de lograr un acuerdo negociado parecían encontrarse en el momento más difícil desde el inicio del conflicto, los desarrollos políticos internos de los Estados Unidos abrieron nuevas posibilidades.

En cuanto los sucesos relacionados con el escándalo *Contragate*, los actores centroamericanos empezaron a reconsiderar sus posiciones y nuevamente parecieron viables las soluciones pacíficas al conflicto. La iniciativa estaría a partir de entonces claramente en sus manos. La labor de Contadora había, para todo efecto práctico, concluido.

He ya recordado cómo Contadora permitió a la diplomacia mexicana "proyectar con mayor fuerza su política pero también le llevó a moderar, en aras del compromiso regional, posiciones que habían mantenido frente a casos específicos".[32] El gobierno de Ronald Reagan expresó formalmente su apoyo al proceso negociador de Contadora.[33] Sin embargo, su comportamiento no sólo no apoyó dicho proceso, sino que, muy al contrario, lo hizo más difícil en coyunturas críticas. Cuando los gobiernos miembros del Grupo de Contadora hicieron demandas concretas a su contraparte norteamericana que consideraban podrían apoyar sus esfuerzos —como fue el caso en su visita al secretario de Estado a comienzos de 1986, cuando resultaba ya sumamente necesario detener la ayuda a los contras nicaragüenses— dicha ayuda fue simplemente negada.

Otros esfuerzos de concertación multilateral

El lugar central que Contadora ocupa en la política exterior mexicana del periodo refleja también una de sus características más amplias. Durante estos años será la "concertación política" más que la "integración económica" la que constituya el centro de la acción mexicana no sólo en

[32] Heller, pp. 25-26.

[33] Véase por ejemplo la carta del presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan, a los presidentes de Colombia, México, Panamá y Venezuela, del 26 de julio de 1983. Reproducida en Bruce Michael Bagley, Roberto Álvarez y Katherine J. Hagedorn (Eds.), *Contadora and the Central American Peace Process: Selected Documents*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1985, pp. 12-13.

relación a la crisis centroamericana sino, de manera más general, por lo que se refiere a la política latinoamericana del gobierno de México. El énfasis en la búsqueda de aliados tienen así implicaciones para la política exterior mexicana que rebasan el ámbito subregional e introduce un elemento novedoso en la relación del gobierno mexicano con sus contrapartes sudamericanas. Coordinar posiciones y sumar fuerzas en el plano de la negociación internacional serían los objetivos explícitos de la nueva estrategia. Era ésta, por tanto, una forma de acción fundamentalmente política, así llegase a actuar en temas económicos y financieros.

México y el Grupo de Cartagena

Uno de los campos en los que repetidamente se sugirió a lo largo de los ochenta la conveniencia de una acción latinoamericana conjunta se refería al tema de la deuda.[34] El nivel de cooperación alcanzado en esta temática fue menor que el logrado en relación a la crisis centroamericana. Un número importante de gobiernos latinoamericanos intentaron, sin embargo, introducir un cierto elemento de acción colectiva en el manejo de la dimensión internacional de este punto crucial de sus agendas de política pública. Surgió así la acción de un segundo grupo informal de concertación, identificado también con el nombre de la ciudad en la que se llevó a cabo su primera reunión: Cartagena.

Los orígenes del grupo se remontan a mayo de 1984, cuando los presidentes de Argentina, Brasil, Colombia y México hicieron pública una declaración conjunta en la que expresaban su preocupación por los riesgos que traían consigo las altas tasas de interés y el surgimiento de tendencias proteccionistas en el comercio mundial. El 5 de junio los presidentes de Ecuador, Perú y Venezuela se unieron al grupo original en la elaboración de una segunda declaración sobre el tema de la deuda que se dirigía en este caso a los jefes de gobierno del Grupo de los siete, reunidos en Londres. Algunos observadores cercanos a los círculos financieros internacionales expresaron su temor de que estas acciones pudiesen llevar en dirección de un "cartel de deudores" que plantease una moratoria colectiva en el pago de la deuda. Desde sus inicios, sin embargo, los gobiernos latinoamericanos vinculados a la iniciativa adoptaron un enfoque en el que dominaba el tratamiento caso por caso del problema de la deuda.

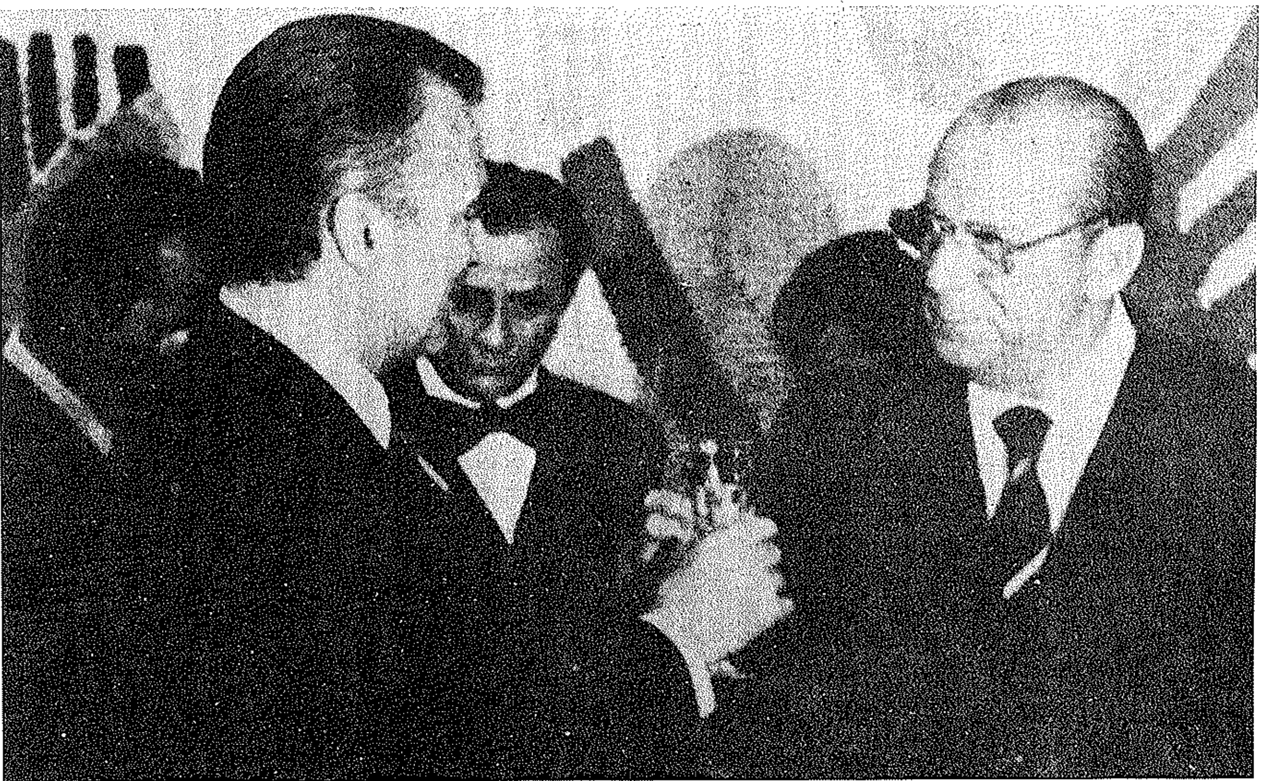
[34] Esta sección sigue estrechamente planteamientos hechos originalmente en Carlos Rico F., "Mexico and Latin America. The Limits of Cooperation", en *Current History,* vol. 86, núm. 518, marzo de 1987.

La membresía del Grupo siguió ampliándose con la participación, el 21 y 22 del mismo mes, de Bolivia, Chile, la República Dominicana y Uruguay en la reunión celebrada en Cartagena, Colombia, de la que surgiría el documento básico del Grupo, el Consenso de Cartagena. En éste se planteaba la tesis de la corresponsabilidad de deudores y acreedores en la solución del problema de la deuda, se subrayaba la naturaleza interrelacionada de las cuestiones de deuda, comercio y finanzas internacionales y, al mismo tiempo que se reiteraba la voluntad de cumplir con sus obligaciones financieras, se demandaba un "diálogo político" con los gobiernos de las naciones acreedoras.

Los datos mismos del endeudamiento de cada uno de los países participantes en la iniciativa proporcionan algunos elementos útiles para entender las dificultades que tuvieron para traducir la existencia de un problema común en una respuesta también común. El punto de partida del argumento lo constituye una observación relativamente contraintuitiva: tener un problema más grande de deuda en términos absolutos (medido en relación al acreedor y no al deudor) no significa necesariamente que se tenga un mayor poder en el contexto de una negociación de grupo. Los deudores menores pueden de hecho elegir "viajar gratuitamente" y aun entrar en moratoria sin que esto tenga un impacto fundamental sobre el sistema financiero internacional. La experiencia de Bolivia durante el periodo que nos interesa es una clara prueba en este sentido. En la práctica resulta por tanto difícil traducir de manera concreta los intereses compartidos por deudores grandes y pequeños.

Cuando, por otra parte, se centra la atención en el papel de los dos deudores más importantes, Brasil y México, las dificultades de una acción conjunta son también relativamente fáciles de observar. El punto de partida lo constituye el deseo por parte de los gobiernos de ambos países de "mantenerse en el juego" en tanto puedan hacerlo. El tema fundamental es qué define tal capacidad. El ejemplo de la relación fundamentalmente distinta de cada uno de estos dos países frente a los desarrollos del mercado energético internacional ejemplifica algunas de sus diferencias más importantes y sugiere algunas de las razones que explican sus distintas percepciones sobre la capacidad de pago a lo largo de la crisis.

El gobierno mexicano optó en este campo por un proceso de reestructuración permanente como alternativa al incumplimiento involuntario. El enorme esfuerzo que la economía mexicana tuvo que hacer para cumplir con ese compromiso puede resumirse en unas cuantas cifras: la transferencia neta de recursos al exterior de 8 500 millones de dólares anuales



En el curso de la visita del presidente De la Madrid a Sudamérica, se trató el tema de la deuda.

en promedio durante el sexenio representa un promedio también anual de 5.5% del PIB, o de casi 35% de los ingresos por exportaciones.[35] El costo social que tuvo que pagar el país fue también muy significativo.

La decisión del gobierno mexicano de "mantenerse en el juego" se concretó en un proceso complejo de negociación tanto por lo que se refería a la situación de México como a las que se darían al interior de los distintos grupos de actores involucrados. Por lo que respecta a las autoridades mexicanas el conjunto de negociaciones emprendidas se llevó a cabo en varios frentes y con un número considerable de contrapartes, entre las que se encontraban los bancos y sus instancias de concertación de políticas (tales como el Grupo Asesor Bancario, del que formaban parte los 13 bancos con más activos en México de los que más de la mitad eran norteamericanos), los gobiernos y sus foros, institucionales o no como el Club de París, instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional, etcétera.

Las consecuencias de estas dificultades, tanto de la negociación realmente emprendida como de las posibilidades reales de concertación política con otros deudores, para la acción internacional del gobierno mexicano en este campo fueron bastante claras. Éste tendió a ver al Grupo de Cartagena más como un foro en el que se podían definir actitudes comunes e intercambiar información que como un instrumento real de acción conjunta. En opinión del secretario de Relaciones Exteriores del momento, Bernardo Sepúlveda,[36] la utilidad del Grupo de Cartagena se expresó en el hecho de que al negociar separadamente cada uno de sus miembros después de sus reuniones, se mejoraban las condiciones del trato bilateral —*spreads*, plazos, etc.— al menos para Argentina, Brasil y México.

En la práctica, los casos más concretos de concertación política en el tema de la deuda por parte de los deudores no se dieron para dejar de pagar sino, por el contrario, para garantizar la capacidad de pago de aquellos deudores importantes que se encontraban en apuros al respecto. Así, en abril de 1984, en el curso de una visita de De la Madrid a Sudamérica (Colombia, Brasil, Argentina, Venezuela y Panamá) se concreta un préstamo a Argentina precisamente con ese objetivo. En diciembre de 1983, con la llegada de Raúl Alfonsín a la presidencia, el gobierno argentino había suspendido el servicio de su deuda. El gobierno mexicano inicia y cumple un papel de primera importancia en la organización y el finan-

[35] Gabriela Arroyo Couturier, *op. cit.*, p. 189.
[36] Bernardo Sepúlveda, COLMEX, 26 de mayo de 1988.

ciamiento de un paquete de rescate que permite a ese país "mantenerse en el juego". La aportación mexicana es de 100 millones de dólares. Participan también en el mismo Brasil (50 millones), Colombia (50 millones) y *Venezuela (100 millones)*.[37]

Otras iniciativas multilaterales regionales: el Grupo de Río

Entre las razones que habían llevado al énfasis en los esfuerzos de concertación regional representados por los grupos de Contadora y Cartagena estaba la inoperancia de las instituciones del Sistema Interamericano como del Sistema Económico Latinoamericano para enfrentar los grandes problemas regionales del momento. Como parte del intento por resolver esta situación se lleva a cabo en estos años un proceso de reformas jurídicas a la Carta de la Organización de Estados Americanos, que serán formalizadas en el Protocolo de Reformas de Cartagena de Indias, aprobado por la Asamblea General de la Organización en diciembre de 1985. En él se consagran principios significativos, tales como el del pluralismo ideológico, como base de las relaciones interamericanas y se refuerza la disposición de que la Organización no puede intervenir en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados. Los problemas de la OEA o el SELA, tienen, sin embargo, raíces más profundas que dificultan una solución clara de la "crisis del multilateralismo" en el ámbito regional.

Esta es la razón fundamental por la que, a finales de 1986, se decide la creación del Mecanismo Permanente de Consulta y de Concertación Política en América Latina, también conocido como Grupo de los Ocho o Grupo de Río de Janeiro. Esta acción se toma fundamentalmente sobre la base de la experiencia adquirida por Contadora y su Grupo de Apoyo, cuya membresía se ve reproducida en el nuevo Grupo. En este nuevo contexto tiende sin embargo a perderse la precisión de los objetivos e intereses promovidos. La distinción entre concertación política (aun en temas económicos) e integración económica, por ejemplo, tiende crecientemente a diluirse a lo largo de las dos cumbres de nivel presidencial que el Grupo de Río lleva a cabo durante los últimos años de la presidencia de Miguel de la Madrid.

[37] Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Deuda Pública Externa Mexicana*, (México: Fondo de Cultura Económica, 1988), p. 138. El Banco Central de Argentina aporta 100 millones de dólares y algunos bancos internacionales ponen el faltante de un total de 500 millones de dólares.

La primera se celebra en Acapulco y la segunda en Punta de Este, Uruguay, a fines de 1987 y 1988 respectivamente. En cada una de ellas se amplía considerablemente la agenda y se expresan diferencias significativas alrededor de temas como el equilibrio necesario entre la "solidaridad y promoción democrática", de un lado, y el respeto del principio de no intervención. Estas diferencias se hacen patentes alrededor de las elecciones panameñas de 1988. La crisis de Panamá fue el primer golpe serio a la capacidad de concertación del Grupo. Venezuela y México representaron las posiciones polares en defensa de uno o el otro. La "suspensión" de la membresía panameña en el Grupo fue el resultado del empate al que llegaron sus respectivas posiciones.

Estas diferencias vinieron a agregarse a otras preexistentes entre los miembros del Grupo en temas como el de la desnuclearización de América Latina. No impidieron, sin embargo, que los esfuerzos concertadores de los miembros del Grupo de Río se ampliasen a las acciones adoptadas en otros foros como las propias Naciones Unidas o, en el caso de algunos de ellos, en esfuerzos de concertación que rebasaban el ámbito regional.

El Grupo de los Seis y el desarme

A medida que los problemas de Contadora descritos en la sección anterior se hicieron más patentes la atención multilateral mexicana se tendió a concentrar en otro espacio de concertación de política, el Grupo de los Seis. Es este otro ejemplo de grupo no formalizado, flexibles, sin estructura de apoyo permanente, formado alrededor de "objetivos concretos y limitados...",[38] articulados alrededor de intereses concretos compartidos en cuya defensa se decide "concertar" las políticas de los Estados miembros. Los problemas del desarme global se consolidarían a través de este esfuerzo como la temática más relevante en el campo de la diplomacia multilateral global mexicana.

La crisis de los principales espacios formales de acción a ese nivel durante el periodo contribuye a llevar el énfasis en mecanismos informales de concertación política reseñado anteriormente hasta el plano global en este nuevo "ámbito que se sitúa al margen de los mecanismos tradicionales del sistema de las Naciones Unidas".[39] La ONU no fue, en efec-

[38] Ricardo Macouzet, "La diplomacia multilateral de México en el gobierno de Miguel de la Madrid: Contadora, Grupo de los Ocho y Grupo de los Seis", en *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 3 (119), enero-marzo de 1990, p. 464.

[39] Juan M. Gómez-Robledo V., "La Iniciativa de Paz y de Desarme de Nueva Delhi", Documentos del Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos, núm. 3/86, 1986, p. 6.

to, un ámbito particularmente favorable durante esos años en estas cuestiones. México mantuvo su presencia en este tema central de la tradición diplomática mexicana, en el contexto de los trabajos de la Organización, pero desarrollos como el "rotundo fracaso"[40] del Segundo Periodo Extraordinario de la Asamblea General dedicado al desarme en junio de 1982 —cuyo más importante resultado fue el lanzamiento, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, de la Campaña Mundial de Desarme iniciada ese mismo año— mostraban cómo también en este caso se expresaba la "crisis del multilateralismo". Los objetivos del Grupo de los Seis rebasaban sin embargo los problemas de la coyuntura inmediata: "el Grupo ...se considera a sí mismo como un intento por alcanzar lo que las Naciones Unidas, y en particular la Conferencia de Desarme, no han logrado en cuarenta años de existencia".[41]

La evolución de la situación política internacional y particularmente la suspensión a fines de 1983 del diálogo entre las superpotencias —que se mantiene durante todo 1984— es una de las fuentes principales en la creación del Grupo de los Seis. La iniciativa había sido originada a inicios de 1984 bajo los auspicios de la Asociación de Parlamentarios para un Orden Mundial, que agrupa a seis centenares de parlamentarios de treinta países. Estos invitaron a los jefes de Estado de seis países (Raúl Alfonsín de Argentina, Andreas Papandreu de Grecia, Indira Gandhi de India, Miguel de la Madrid de México, Olof Palme de Suecia y Julius Nyerere de Tanzania) a suscribir, con carácter personal, una Declaración Conjunta que sería difundida desde las capitales de esos países.

La invitación reflejaba, en primera instancia, además del prestigio personal de los individuos involucrados, "el peso de los países representados en las relaciones internacionales, particularmente en cuestiones de paz y desarme".[42] Los cuatro son, de hecho, miembros de la Conferencia de Desarme de las Naciones Unidas que reúne en Ginebra a 21 países no alineados, neutrales o independientes. En este sentido, la invitación a México implicaba un reconocimiento de la participación previa de nuestro país en el tema. Reflejaba también, por otra parte, el grado de prestigio desarrollado en la coyuntura más inmediata, no sólo en este campo, en el que la diplomacia mexicana tiene una tradición importante y con-

[40] Claude Heller, *op. cit.*, p. 3.
[41] Gómez-Robledo, *op. cit.*, p. 13.
[42] Federico Salas L., "La política exterior de México en tiempos de la crisis del multilateralismo: la búsqueda de la paz, el desarme y el desarrollo", en *Foro Internacional, vol.* XXX, núm. 3 (119), enero-marzo de 1990, p. 472.

sistente sino en otros ámbitos relacionados con la solución pacífica de conflictos internacionales. En opinión de un funcionario mexicano involucrado en estas gestiones, el Grupo representaba, por último, la "reivindicación de las naciones no nucleares para influir en las cuestiones del desarme nuclear".[43]

Era éste un tema seguro y conocido de la política exterior del país que representaba bajos costos tanto interna como externamente, por lo que no resulta extraño que el presidente mexicano decida participar. Como ya se ha señalado, por otra parte, a medida que encuentran dificultades las iniciativas prioritarias de la política exterior del sexenio se levanta el perfil de esa participación, hasta llevar a la celebración de la segunda cumbre del Grupo de los Seis en nuestro país.

El 22 de mayo de 1984 el Grupo emite su primera Declaración Conjunta, en la que expresan su preocupación por "la escalada armamentista, el aumento de las tensiones internacionales y la ausencia de diálogo entre las potencias nucleares".[44] Sus propuestas están centradas en la necesidad de reencontrar el camino de la negociación internacional en la materia y, como primer paso, en la suspensión de "los ensayos, la producción y el emplazamiento de las armas nucleares y de sus sistemas de lanzamiento, a lo que deberá seguir una reducción sustancial de las fuerzas nucleares".[45] Introducen también en su declaración el tema de la relación entre desarme y desarrollo. En los meses siguientes se da seguimiento a esta primera acción. El 28 de enero de 1985 tiene lugar la primera reunión de "los seis" en Nueva Delhi, India, pocos días después del encuentro entre los cancilleres soviético y norteamericano en Ginebra que había marcado la reanudación de las comunicaciones entre las superpotencias en este campo. En esta reunión se agrega a la suspensión total de ensayos nucleares un segundo objetivo prioritario, la prevención de la carrera armamentista en el espacio ultraterrestre, tema que la Iniciativa de Defensa Estratégica norteamericana había vuelto a colocar en el centro del debate internacional sobre el tema.

A partir de esta reunión el Grupo de los Seis ofrece sus buenos oficios para contribuir a crear un clima internacional conducente al logro de sus

[43] *Ibid.*

[44] Declaración Conjunta emitida por el presidente de Argentina, Raúl Alfonsín; el primer ministro de Grecia, Andreas Papandreu; La primera ministro de la India, Indira Gandhi; el presidente de México, Miguel de la Madrid; el primer ministro de Suecia, Olof Palme y el Presidente de Tanzania, Julius Nyerere, mayo 22 de 1984, en Gómez-Robledo, *op. cit.*, p. 15.

[45] *Ibid.*

▷La Declaración de Nueva Delhi convoca a la solidaridad mundial

El holocausto será inevitable si prevalecen las viejas doctrinas

▶DLM: la estabilidad no puede fundarse en el equilibrio del terror

Víctor Manuel Juárez / enviado


Contra la fuerza y en defensa de la vida

En su primera Declaración Conjunta, el Grupo de los Seis, propuso la suspensión de los ensayos, producción y emplazamiento de armas nucleares.

objetivos. Durante los meses siguientes los Seis intercambiaron diversos mensajes y cartas tanto con Ronald Reagan como con Mijail Gorbachov en los que éstos les proporcionaron información sobre el desarrollo de las conversaciones soviético-norteamericanas de Ginebra.

Mientras tanto, el clima internacional empezaba a modificarse. El seis de agosto de 1985 la Unión Soviética decretó una moratoria unilateral de ensayos nucleares y entre el 19 y el 21 de noviembre tuvo lugar la primera cumbre Reagan-Gorbachov en Ginebra, de la que estuvo ausente el tema de los ensayos nucleares.

En febrero de 1986 el Grupo volvió a insistir en sus argumentos en favor de la suspensión total de ensayos nucleares en comunicaciones enviadas al presidente norteamericano y el secretario general del Partido Comunista de la Unión Soviética. En su respuesta Reagan subraya las razones por las que en su opinión Estados Unidos debe seguir realizando tales ensayos. Gorbachov, por su parte se comprometió a continuar la moratoria unilateral soviética más allá de marzo de 1986, al menos hasta la realización del primer ensayo nuclear norteamericano posterior a esa fecha. A principios de marzo de 1986 Estados Unidos llevó a cabo un ensayo atómico en Nevada. Fue en este ambiente aún ambiguo que se celebró la reunión de Ixtapa-Zihuatanejo en agosto de 1986.

En mayo de 1987, a tres años de su primera actividad pública, el Grupo envió un nuevo mensaje a las superpotencias nucleares en el que las

exhortaba a avanzar hacia un acuerdo sobre armas nucleares de alcance intermedio.

El 18 de septiembre se alcanzó en principio tal acuerdo por los negociadores de ambos países lo que permitió la firma por Reagan y Gorbachov, el 7 de diciembre de 1987, del tratado que elimina los misiles de corto y mediano alcance emplazados en Europa, "el primer acuerdo efectivo y real de desarme nuclear desde 1945".[46] El documento no contempla plenamente los temas ni tiene el alcance que los Seis pretendían darle pero representó indudablemente un paso significativo tanto en el tema como en la modificación del clima político internacional durante la segunda mitad de los ochenta.

La tercera cumbre del Grupo de los Seis se celebró en Estocolmo, Suecia, en enero de 1988. En ella se enfatizó la preocupación por la vinculación desarme-desarrollo a la agenda prioritaria del Grupo. La también llamada Iniciativa de Nueva Delhi había sobrevivido a la muerte de dos de sus miembros originales, Indira Gandhi quien es asesinada en noviembre de 1984 y Olof Palme asesinado también en febrero de 1986.

Parece excesivamente optimista señalar que "el Grupo de los Seis se convirtió en un catalizador efectivo del proceso de negociación..."[47] A pesar de que desde la primera Declaración Conjunta del Grupo, "sus protagonistas se ofrecen como participantes en la instrumentación"[48] de las medidas que proponen y de que el tema de la verificación va a ser eventualmente aceptado por los soviéticos en la respuesta del secretario general a la carta que les envía el Grupo el 28 de febrero de 1986, su papel no llega nunca a ese plano de concreción. En ese sentido, independientemente del lanzamiento de algunas propuestas más concretas (los fundamentos de un sistema de verificación internacional de la prohibición completa de ensayos de armas nucleares, elaborado por científicos de los seis países y dado a conocer en la reunión de Ixtapa) el logro más significativo fue el contribuir a favorecer una nueva atmósfera internacional más proclive a la negociación en estas materias. Es en reconocimiento de esta aportación que la diplomacia mexicana se hace, junto con los otros miembros del Grupo de los Seis, acreedora a su primer premio *Beyond War* del sexenio (1985), otorgado por una reconocida fundación privada norteamericana. El segundo le sería otorgado en 1986 en tanto miembro del Grupo de Contadora.

[46] Salas, p. 22.
[47] Salas, p. 15.
[48] Gómez-Robledo, p. 6.

A pesar de estos reconocimientos por parte de actores no gubernamentales de ese país, sin embargo, las relaciones intergubernamentales mexicano-norteamericanas pasarían a mediados de la década por un periodo de tensiones recurrentes.

Las relaciones mexicano-norteamericanas: entre la disidencia y el acuerdo

Al llegar De la Madrid al poder las diferencias con el gobierno norteamericano eran, a pesar del acercamiento a que había dado lugar el "rescate financiero" de agosto, significativas. La complejidad y tamaño de la agenda dificultaba su manejo coherente. No era, por otra parte, la política hacia la crisis centroamericana el único punto de desacuerdo por lo que se refería a la agenda político-diplomática. Siguiendo una tendencia más general, las diferencias en las votaciones en el ámbito multilateral habían sido ya transformadas por el gobierno norteamericano en puntos de discusión bilateral. El ambiente de confrontación que dominaría buena parte de la década a ese nivel haría en ocasiones que votaciones y actitudes en temas marginales a la relación bilateral parecieran empañar tanto la imagen como la realidad de una buena relación en lo económico: "toda disidencia corría el riesgo de ser interpretada como un acto inamistoso hacia Estados Unidos".[49]

El 14 de agosto de 1983 se llevó a cabo la primera entrevista entre Miguel de la Madrid y Ronald Reagan. Su único resultado concreto fue la firma de un Convenio sobre Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza. A pesar de que las pláticas sobre el tema se habían llevado a cabo a lo largo de varios meses, el anuncio del Convenio se dio sólo cuatro días antes de la entrevista, como una propuesta norteamericana. Se hizo también presente el desacuerdo sobre Centroamérica, con De la Madrid planteando que sus posiciones estaban avaladas por otros países en el contexto de Contadora y Reagan intentando bajar el perfil de las mismas: "hemos hablado de la situación de América Central, y aunque tenemos diferencias, existen importantes áreas de cooperación potencial".[50] El resultado final de la entrevista respecto a este tema fue, así, bastante positivo. Como lo planteó el semanario norteamericano *Time*, se dio un acuerdo "para estar en desacuerdo".[51] Las sig-

[49] Claude Heller, *op. cit.*, p. 17.
[50] Citado en Jorge Chabat, "La Entrevista De la Madrid-Reagan: Logros y Desacuerdos", en *Carta de Política Exterior Mexicana*, año III, núm. 4, julio-agosto de 1983, p. 21.
[51] *Time*, 29 de agosto de 1983, p. 10.



En agosto de 1983, se entrevistaron por primera vez, Miguel de la Madrid y Ronald Reagan.

nificativas diferencias de percepción respecto al grado de apertura de la economía norteamericana ante las exportaciones mexicanas son también destacadas por diversos comentaristas.[52]

En mayo de 1984 De la Madrid visita Washington por segunda ocasión. Dominan la agenda los temas económicos pero, en su discurso ante el congreso norteamericano —que lo recibió con una ovación de pie—, el presidente mexicano subraya un par de puntos que en ese momento están llevando la relación a un momento de renovada tensión. En primer lugar reitera un argumento que aunque en ese momento se refiere aún fundamentalmente al caso centroamericano terminará por tener una relevancia en el espacio bilateral: la democracia no puede ser impuesta por la fuerza. En segundo término, replantea con claridad las bases de su desacuerdo con la política centroamericana de la administración Reagan.

Para entonces se anuncian también al nivel bilateral algunos de los temas que se presentarán de manera recurrente en los años siguientes. El gobierno mexicano expresa su rechazo —por considerarlos intromisiones en los asuntos internos del país— de los capítulos correspondientes a México en los informes anuales del Departamento de Estado al congreso sobre el estado de los Derechos Humanos en el mundo. Acontecimientos en buena medida ajenos a la relación bilateral vuelven a llevar a un punto alto de la agenda pública norteamericana el tema de la migración. El tema del narcotráfico, por último, incrementó su visibilidad en el contexto de la política pública norteamericana.

[52] Véase, por ejemplo, Jorge Chabat, "La Entrevista De la Madrid-Reagan: Logros y Desacuerdos", en *Carta de Política Exterior Mexicana*, año III, núm. 4, julio-agosto de 1983.

El deterioro de la relación en 1985-1986

En 1985 y 1986 tiene lugar un marcado deterioro de la relación bilateral, detonado por un hecho vinculado precisamente con el tráfico de drogas, el secuestro y posterior asesinato de Enrique Camarena, agente de la Drug Enforcement Agency norteamericana. En el contexto de lo que identifica como una actitud morosa sobre el caso de las autoridades mexicanas, el gobierno de Estados Unidos lleva a cabo una segunda "operación intercepción".[53] El deterioro marcado de la imagen del gobierno mexicano en los medios de masas y los círculos políticos de ese país es el resultado más tangible de todo esto. Se genera a esos niveles un consenso crítico ante México del que participan los más variados sectores norteamericanos. Surge así con claridad la paradoja de una administración percibida en México como pronorteamericana que va a ser objeto de una serie de críticas y cuestionamientos tan repetidos y amplios que empiezan a identificarse con un nombre inquietante: *Mexico bashing*.

Las Audiencias Helms de mayo y junio de 1986 marcan el momento culminante de este proceso. Participan en ellas diversos funcionarios del ejecutivo norteamericano tales como el secretario de Estado Asistente para Asuntos Interamericanos, Elliot Abrams, el comisionado de Aduanas del Departamento del Tesoro, William Von Raab y el administrador de la Agencia para el Control del Narcotráfico, David Westrate. En las Audiencias Helms se muestra un cambio significativo en el énfasis de la lectura norteamericana sobre México. La percepción de la crisis como fundada en razones fundamentalmente económicas va a complementarse con una perspectiva que insiste en la crisis del sistema político mexicano y enfatiza el tema de la corrupción. Se plantean dudas sobre la viabilidad del sistema político mexicano. Otros temas conflictivos, tales como el del narcotráfico, son también vinculados con el problema del sistema político mexicano vía el tema de la corrupción. En el tema de la migración, se enfatiza la necesidad de un mayor control de las fronteras, planteando el carácter indocumentado de los flujos como un atentado a la seguridad norteamericana.

Entre los funcionarios del ejecutivo, Abrams y Von Raab contribuyen con sus declaraciones a generar un clima de presiones al gobierno mexicano con el fin de que adopte las transformaciones que ellos consideran inaplazables. Este último, por ejemplo, señala que los funcionarios del gobierno mexicano son "ineptos y corruptos", argumentando que "la preocupación es ahora compartida por toda la rama ejecutiva del gobier-

[53] La primera había tenido lugar en 1969.

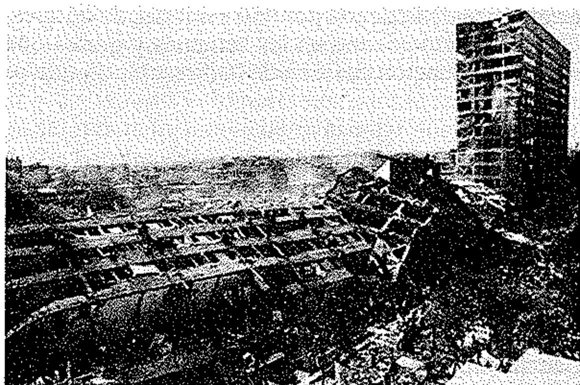
no".[54] Funcionarios de nivel más alto en el Ejecutivo (el secretario de Estado, George Schultz y el procurador general, Edwin Meese) dejan claro en sus reacciones a las audiencias que consideran esencial mantener relaciones cordiales con el gobierno mexicano el respeto a las instituciones políticas mexicanas, reconocen los esfuerzos realizados por el país y proponen contribuir a la solución de sus problemas económicos. Meese, de hecho, plantea que las audiencias no reflejan ni la opinión de Ronald Reagan ni la del Departamento de Justicia.

Da inicio así un proceso de mejoramiento del clima de la relación bilateral fomentado por diversos factores. La reacción del gobierno y la mayor parte de la opinión pública mexicana ante las Audiencias Helms constituye un dato importante. Lo es también la mayor participación en los temas bilaterales de los actores centrales del sistema político norteamericano. El elemento fundamental lo constituye, sin embargo, la simpatía que despertaban para 1986 en los centros de poder de Estados Unidos los esfuerzos de la administración De la Madrid para mantener su proyecto económico original en medio de un contexto desfavorable.

Las lecturas dominantes en Estados Unidos durante esos años[55] respecto al origen de la crisis (una serie de políticas económicas internas fundamentales equivocadas) y a las salidas más adecuadas de la misma (la apertura y privatización de su economía) contribuían a que se viera con simpatía el esfuerzo llevado adelante por la administración De la Madrid, que tan claros puntos de contacto tenía con aquellas. Las diferencias más relevantes del periodo no se centrarían alrededor del sentido básico de la reforma económica sino de sus ritmos. Esto no quiere decir que no hubiese tensiones y desacuerdos a lo largo del sexenio aun sobre este mismo tema. Y ello a pesar de que, a diferencia de lo que había sido la experiencia del pasado inmediato, el programa de reestructuración inicial se mantiene a lo largo del sexenio.

En 1984 y 1985 se plantearon desacuerdos por el ritmo que tomaba la reforma económica mexicana. En el primero de esos años, la producción creció a un ritmo mayor que el programado, impulsada, entre otras cosas, por un relajamiento relativo de la política fiscal, expresado en el aumento del empleo público y el otorgamiento de amplios estímulos para la inversión. Las proyecciones de porción del PIB que representaría el déficit fiscal para 1984 (5.5%) y para 1985 (5.1%) no se cumplieron (7.1% y 9% respectivamente). Los medios internacionales volvieron en este con-

[54] *New York Times*, 12 de mayo de 1986.
[55] Aguayo en Roett, p. 7.



Tras el desastre sísmico, el Fondo Monetario Internacional acordó un crédito de emergencia para México.

texto a levantar insistentemente el tema de la crisis mexicana. Hasta principios de 1985 México es todavía "considerado no sólo como un caso de ajuste macroeconómico exitoso sino además como un ejemplo de deudor responsable".[56] Durante ese año, sin embargo, crecerá la percepción en los círculos internacionales de que el gobierno mexicano no cumple con los compromisos acordados con el Fondo Monetario Internacional. La posposición de un pago de principal por 950 millones de dólares, prevista para los primeros meses del año, opera en el mismo sentido.[57]

A pesar de que el 24 de julio se anunciaron una serie de medidas destinadas a retomar la senda de la austeridad —devaluación de 20% en el tipo de cambio controlado, reducción, por segunda vez en el año, del gasto público, cese de un importante número de empleados públicos y reestructuración del aparato estatal, virtual eliminación del régimen de permisos previos a la importación, flexibilización de la política sobre inversiones extranjeras— no fue posible en el corto plazo cambiar la nueva evaluación. El día mismo del terremoto de septiembre un funcionario del FMI hizo público que el gobierno mexicano estaba técnicamente en incumplimiento del Convenio firmado con éste.

El desastre sísmico introdujo, sin embargo, una serie de nuevos elementos en el juego. El Fondo mismo, de hecho, acordó un crédito de emergencia por 300 millones de dólares a pesar de que las autoridades mexicanas solicitaron de nueva cuenta en octubre el aplazamiento por

[56] León Bendesky y Víctor Godínez, "La deuda externa de México: un caso de cooperación conflictiva", CIDE/Instituto de Estudios de Estados Unidos, mimeo, marzo de 1988.
[57] *Ibid.*, p. 11.

seis meses del pago de servicios de la deuda por 950 millones de dólares. El comportamiento del gobierno mexicano en las semanas y meses que siguieron facilitó una nueva revaluación positiva de la dirección en que se dirigía su programa de gobierno:

> En unas cuantas semanas, México solicitó formalmente su adhesión al GATT; puso a punto un presupuesto recesivo para 1986; incrementó en más de 50% los precios internos de los carburantes y reajustó drásticamente algunos precios y tarifas del sector público; reinició la venta de empresas públicas "no estratégicas" y ratificó, por cuarto año consecutivo, su política de castigo salarial; por último, en la primera quincena de diciembre, el gobierno mexicano hizo entrega al FMI de una nueva carta de intención, solicitando la colaboración de este organismo para proseguir la "reordenación económica" iniciada en 1982.[58]

El valor simbólico de la primera de esas decisiones —la adhesión al GATT— probaría ser particularmente significativo en este contexto.

El segundo debate sobre el GATT y las relaciones con Estados Unidos

En esta segunda ocasión el debate precedió a la instrucción presidencial al secretario de Comercio y Fomento Industrial para iniciar formalmente las negociaciones tendientes a la incorporación mexicana al acuerdo. Fue el Senado de la República el que formalmente convocó a una consulta popular al respecto, lo que constituyó la adición más importante al conjunto de actores descrito para el caso de 1979.

Una serie de cambios de primera importancia hacían, sin embargo, que el nuevo debate asumiese un sentido fundamentalmente distinto de lo que había sido la experiencia previa. En primer lugar —y como se ha intentado ejemplificar a lo largo de este capítulo—, tanto el contexto internacional de la discusión como los espacios de autonomía de que podía disfrutar en él, el gobierno mexicano se había modificado profundamente. En segundo término, también el marco económico interno de la nueva discusión había variado de manera fundamental. La política económica mexicana se había movido de manera fundamentalmente acorde con los principios del acuerdo y el compromiso con la apertura de la economía mexicana era ya un hecho.

[58] Bendesky y Godínez, "La disuasión..." p. 30.

El tercer cambio significativo se refiere al consenso imperante al interior del Ejecutivo. En la experiencia anterior se habían enfrentado dos escuelas de pensamiento económico que tenían diferencias profundas respecto a temas tan importantes para la restructuración económica como el papel que la misma debería asignar por una parte al Estado y, por la otra, a las fuerzas del mercado. Quienes dentro de la administración López Portillo se habían pronunciado desde 1979 a favor de la entrada al GATT ocupaban ahora, sin embargo, la cúspide del poder público. El compromiso del propio presidente De la Madrid con la política de liberalización no dejaba dudas, lo que significaba con claridad las señales emitidas.

La entrada al GATT aparecía como congruente con esta política. Era, de hecho, sólo una entre un conjunto de decisiones de política económica con alto grado de coherencia interna. Aprobación de la incorporación al GATT y apoyo al programa económico del gobierno eran, en la práctica, dos caras de la misma moneda. El marco real de la apertura definía así en la práctica las opciones de política viables para los diversos participantes burocráticos en la discusión, lo que contribuía a modificar claramente algunos puntos de referencia centrales de la misma. La Secretaría de Relaciones Exteriores —de la que había desaparecido para entonces la Subsecretaría de Asuntos Económicos y que se encontraba descontenta con los resultados de las recientes negociaciones comerciales bilaterales con Estados Unidos— por ejemplo, preferiría en ese contexto el espacio que brindaba un foro multilateral como el acuerdo.[59] Al final del proceso, no fue en medida alguna sorprendente que el gabinete de Comercio Exterior votase unánimemente a favor del ingreso mexicano al acuerdo.

La última modificación de importancia por lo que se refiere a las fuerzas que favorecerían la entrada de México al GATT se refiere a la posición adoptada por el sector privado en esta segunda ronda de consultas. A pesar de que la Canacintra —reflejando las dudas y temores de los industriales pequeños y medianos no sólo ante el tema específico de discusión sino ante el proceso mismo de apertura— mantuvo aún una posición crítica, las organizaciones empresariales se expresaron activa y ampliamente a favor del ingreso de México al GATT. Concamin y Concanaco se unieron a la Coparmex, la ANIERM y el Conacex en la defensa de lo que podía ser claramente considerado como la iniciativa presidencial.

Esta crónica de una decisión anunciada concluye el 24 de agosto de 1986 cuando México se convierta en el 92o. miembro del GATT. Para el

[59] Casar y González, *op. cit.*, p. 29.

momento en el que el senado ratificó el Protocolo de Adhesión prácticamente no se dio ningún debate significativo. México se sumaba al GATT en un momento particularmente complejo para el acuerdo, marcado por el inicio de la Ronda Uruguay, en la que se decidirían algunas de las principales reglas del juego comercial internacional en temas como los servicios, las medidas de inversión relacionadas con el comercio y la protección de los derechos intelectuales. Para entonces, sin embargo, habría surgido en la práctica otro tema central para la orientación que la apertura comercial mexicana adoptaría en el futuro. Este nuevo tema sería el de los méritos relativos de una política comercial centrada en la dimensión multilateral frente a los de otra que enfatizase los vínculos bilaterales con el mercado norteamericano.

En el contexto de la segunda opción, la entrada al GATT debía ser vista fundamentalmente como una prueba de buena fe y una cierta "concesión" a las autoridades norteamericanas para las que "la decisión de una vez más buscar la admisión en el GATT tenía enorme importancia".[60] El compromiso de las autoridades mexicanas con la apertura comercial y la restructuración económica había quedado demostrado. A partir de esto se inició "una revaluación gradual pero favorable de las actitudes de las autoridades comerciales norteamericanas hacia México".[61]

Los avances en la negociación comercial bilateral y otros puntos de acuerdo sobre las relaciones económicas

Uno de los temas significativos de la política exterior mexicana durante el sexenio fue la negociación de reglas formales para normar el comercio mexicano-norteamericano. Como parte de la serie de acuerdos firmados durante la segunda guerra mundial, entre 1943 y 1950 existió un Acuerdo de Comercio Recíproco que se dio por terminado en ese último año mediante el intercambio de notas correspondiente. Desde entonces había imperado una situación un tanto paradójica, en la que el comercio con el principal mercado mexicano no estaba normado por un mecanismo bilateral formal.

Para fines del sexenio de José López Portillo subsistían una serie de problemas significativos en el área comercial. Subsidios a la exportación, impuestos compensatorios y "prueba de daño" se contaban entre los más importantes. Había, sin embargo, otros temas de interés para Méxi-

[60] Bennett, p. 6.
[61] Bennett, p. 19.



La devaluación de noviembre de 1987 se dio en el contexto de la crisis de los mercados bursátiles internacionales.

co tales como las limitaciones inherentes al Sistema General de Preferencias norteamericano (cláusula de la necesidad competitiva, exclusión de productos "sensitivos", etc.), el tema de la "graduación" de los países subdesarrollados fuera de éste y la respuesta negativa ante algunas peticiones del gobierno mexicano para incluir nuevos productos en el mismo. Del lado norteamericano tres eran las principales fuentes potenciales de fricción: uso de tasas de cambio múltiples y tipos de cambio diferenciales para importación y exportación; presupuestos por divisas por sectores o ramas de la producción; restricciones a la importación impuestas al final del sexenio, que volvían a sujetar a la totalidad de las fracciones de importación al requisito de permiso previo.[62]

Las modificaciones en la política económica interna mexicana resolverían algunos de estos temas no bien entrado el sexenio, preparando el terreno para una serie de avances en el terreno de la negociación comercial cuya primera etapa culminó el 23 de abril de 1985 con la firma de un "Entendimiento entre Estados Unidos y México sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios". El gobierno mexicano obtuvo la "prueba del daño" en los términos de la legislación de impuestos compensatorios norteamericana, asumiendo a cambio una serie de compromisos en el campo de los subsidios las exportaciones. "Para los propósitos de la aplicación de medidas compensatorias, señalaba el documento en su quinto punto, no habrá presunción de que los incentivos concedidos por el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos tienen como resultado efectos adversos al comercio o producción de Estados Unidos. Dichos efectos adversos eran

[62] Héctor Hernández, pp. 4-5.

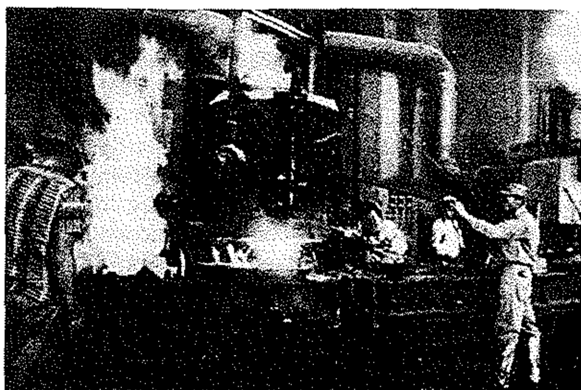
demostrados con pruebas positivas, mediante procedimientos formales de investigación prescritos en la ley nacional de Estados Unidos aplicable para determinar el impacto económico de las exportaciones mexicanas sobre un sector productivo en Estados Unidos".[63]

El último trimestre de 1987 en el contexto crítico creado por la crisis en los mercados bursátiles internacionales y el desplome de la bolsa de valores, la administración tomó una serie de "medidas de liberalización comercial sorprendentes... con un solo movimiento removió cualquier crítica de México como un país con tarifas excesivamente altas".[64] La devaluación del 19 de noviembre hacía surgir el tema de la inestabilidad cambiaria y de la agudización de los problemas inflacionarios. El 15 de diciembre de ese año, sin embargo, se anunció el Pacto de Solidaridad Económica que continuaba y profundizaba la apertura de la economía nacional. La liberalización comercial fue acompañada por una serie de medidas de política económica interna, tales como la eliminación de subsidios con el fin de estimular la competencia y forzar una reestructuración de los productores nacionales. A partir de las acciones tomadas en 1987, la apertura tuvo un papel significativo en las políticas antiinflacionarias.

El mantenimiento y profundización del programa de reestructuración económica de la administración facilitó las últimas etapas de la formalización paralela de reglas comerciales en los últimos meses del sexenio. El seis de noviembre de 1987 se firmó el "Entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Estados Unidos de América relativo a un marco de principios y procedimientos de consulta sobre relaciones de comercio e inversión (Entendimiento Marco)", un documento cuya sencillez misma estaba dirigida a ayudarlo a "sobrevivir la vida política de las actuales administraciones de Estados Unidos y México".[65]

Los objetivos originales de los negociadores de ambos países habían sido ambiciosos. El 23 de abril de 1985 los dos gobiernos habían firmado un "Statement of Intent to Negotiate" en el que se planteaba como objetivo de la negociación un tratado comprehensivo de comercio en el que se abarcasen temas como principios de comercio, barreras arancelarias y no arancelarias, inversión, servicios y protección de la propiedad intelectual. Después de la entrada de México al GATT, buena cantidad de

[63] *Entendimiento entre México y Estados Unidos en Materia de Subsidios e Impuestos Compensatorios.*
[64] Bennett, p. 9.
[65] Bennett, p. 23.



En diciembre de 1987, las cuotas norteamericanas para el acero de México se incrementaron en 12.4 por ciento.

estos temas se definieron en el plano multilateral, por lo que el centro de la negociación se dirigió hacia la creación de un mecanismo de consulta a ser utilizado tanto en la negociación de nuevas reducciones de protección como en la solución de disputas.[66]

El entendimiento finalmente adoptado se compone de dos partes. En la primera se establecen los principios generales que normarán la relación general. Se señala la situación de México como "país en desarrollo", acreedor a un trato diferenciado; se reitera el principio de la no discriminación; y se reconoce tanto la contribución económica de la inversión extranjera "complementaria" como la importancia de otorgar una protección adecuada a la propiedad intelectual. La segunda parte del documento trata el establecimiento del mecanismo de consulta, señalando que en caso de controversia ésta podrá ser llevada al GATT.

Con base en la agenda de acción inmediata también identificada en el entendimiento, en diciembre del mismo año se formalizó la negociación de acuerdos sobre acero, textiles, cerveza, vino, licores destilados, semillas agrícolas y dulces de chocolate. Las cuotas norteamericanas para el acero de México se incrementaron en 12.4%, al tiempo que se eliminaban las cuotas mexicanas sobre cerveza, vino y licores destilados y se eliminaban los requisitos de licencia previa para otras importaciones mexicanas de interés para los productos norteamericanos. Se abrió unilateralmente, aunque de manera parcial, el mercado del vestido mexicano a una exportación potencial norteamericana de 240 millones de dólares. Se firmó también un nuevo acuerdo sobre textiles que abarcaría el periodo 1988-1991.[67]

[66] Bennett, p. 10.
[67] Bennett, p. 24.

La dirección que tomó hacia nuestro país la reforma comercial norteamericana al seguir adelante en los siguientes meses daba indicaciones del cambio que se había operado en las percepciones norteamericanas. En agosto de 1988 entró en vigor la Ley General sobre Comercio y Competitividad (Omnibus Trade and Competitiveness Act). A pesar del comercio superavitario con Estados Unidos y de ocupar uno de los primeros lugares entre sus socios comerciales, México no estuvo entre los países identificados como problemáticos de acuerdo con la Sección 301 de la misma, en la que se definen las bases para determinar si las prácticas comerciales de un país determinado con Estados Unidos son "desleales".[68]

A pesar de estos avances en la relación intergubernamental sobre temas comerciales, se siguieron manteniendo algunos puntos de fricción aun en el plano económico. La insistencia norteamericana en vincular la temática comercial con otros temas de la agenda continuó complicando este espacio de la relación bilateral. En 1986, uno de los puntos de fricción más importantes en esta área derivó del proceso de revisión de la aplicación del Sistema General de Preferencias norteamericano, ordenada por la Ley de Comercio y Tarifas de 1984. Según ésta, los niveles de beneficio de acceso libre de impuestos otorgados por el sistema para los distintos países se definiría a partir de criterios tales como el grado de acceso al mercado, la protección de los derechos de propiedad intelectual, la política de inversiones y el respeto de los derechos laborales. En el caso de México, las dificultades se centraron en la Ley de Patentes y Marcas de 1976.

En septiembre de 1985 el presidente Reagan había colocado la protección de la propiedad intelectual entre las prioridades de la política económica internacional de su gobierno. Entre las preocupaciones norteamericanas se encontraba la falta de derecho de patentes en áreas como la farmacéutica, el periodo de protección acordado, etc. los negociadores norteamericanos plantearon el problema de manera "persistente y hasta agresiva"[69] a sus contrapartes mexicanas, que en ese momento habían abierto la posibilidad de enmiendas a la ley de 1976 para "mejorar el clima de inversión". Se llevaron a cabo, de hecho, discusiones con Estados Unidos sobre las enmiendas a la Ley de Patentes y Marcas aprobadas por el congreso en diciembre de ese año.

[68] Los cambios introducidos en esa sección de la legislación comercial norteamericana precisan el procedimiento a través del cual se "gradúa" a determinados países en desarrollo con el fin de que no puedan hacer uso de las concesiones no recíprocas incorporadas en la propia legislación. Potencial aplicación en el futuro, mantenimiento de la asimetría fundamental, reglas iguales entre socios desiguales.

[69] Bennett, p. 21.

Éstas, sin embargo, posponían la protección de patentes a las industrias química y farmacéutica hasta enero de 1997. La reacción norteamericana fue inmediata. El 2 de enero de 1987 el propio presidente Reagan anunció su decisión de quitar a México a partir de julio de ese año el equivalente de 200 millones de dólares en beneficios de entrada libre de impuestos al mercado norteamericano bajo el Sistema General de Preferencias.

Otro de los campos en los que se planteó una relación de lo comercial con otros temas de la agenda económica bilateral fue el de la inversión extranjera directa. Las fricciones aquí, sin embargo, se moderaron por el hecho de que la administración De la Madrid abandonó definitivamente la política de tono y corte defensivos para adoptar un comportamiento de "promoción selectiva". En febrero de 1984 la Comisión Nacional de Inversión Extranjera publicó una serie de "Lineamientos para la Inversión Extranjera y Objetivos para su Promoción", en los que —después de señalar que los cambios en el marco legal son innecesarios dada la flexibilidad de éste— se enfatiza la decisión de darle la bienvenida al inversionista. Se simplificó el proceso de decisión y se identificó una lista de 42 industrias en las que se promovería la inversión extranjera directa por razones de avance tecnológico y balanza de pagos.[70]

Bajo la reestructuración de la deuda de agosto de 1985, por otra parte, se estableció un programa de intercambio de deuda por inversión directa dirigido a reducir el monto total del endeudamiento, que llevó a un incremento en el flujo de la inversión durante los siguientes dos años. El objetivo fundamental era la captura del descuento sobre la deuda mexicana existente en los mercados secundarios. El mecanismo elegido, el intercambio de deuda reestructurada por nuevos bonos. El gobierno mexicano compraría bonos "cupón cero" del Tesoro norteamericano los cuales serían empleados como colateral en la operación implementada a través de una subasta que estaría a cargo del Morgan Guaranty Trust, institución también encargada de guardar los bonos "cupón cero" en una cuenta especial con el Federal Reserve Bank de Nueva York. El resultado que se obtuvo fue bastante limitado: un ahorro de 2 645 millones de dólares —1 108 de principal y 1 537 de intereses— en el curso de los 20 años contemplados en la operación.[71]

[70] Entre éstos se cuentan actividades complejas tales como la construcción de aviones y barcos, equipo para la fabricación de calzado y textiles, equipo para la industria petroquímica, etc.; actividades con que una tecnología dinámica, tales como biotecnología, productos finales electrónicos y actividades orientadas a la exportación tales como los componentes electrónicos, las maquiladoras, equipo para hoteles y resinas sintéticas y plásticos.

[71] *Deuda Pública Externa...*, pp. 264-265.

A pesar de que en los últimos años del sexenio se introdujeron nuevas medidas para atraer a la inversión extranjera directa, inversiones que contribuyesen al nuevo modelo de desarrollo basado en la promoción de exportaciones, la política de promoción tuvo un impacto muy limitado sobre los flujos reales de inversión. Como había sido el caso en otros momentos, éstos respondieron más a las condiciones económicas generales del país. El resultado final fue que de representar prácticamente la tercera parte de la inversión extranjera recibida por América latina entre 1980 y 1982, para 1983-1985, esta participación había disminuido hasta el 12.2 por ciento.[72]

También en otras esferas de la relación bilateral se dieron desarrollos que mostraban tanto los avances obtenidos como las potencialidades de conflicto futuro. De acuerdo con la Omnibus Drug Enforcement, Education and Control Act, aprobada por el congreso norteamericano en 1986, por ejemplo, a menos que el presidente norteamericano "certifique" que el país en cuestión ha cooperado adecuadamente con los norteamericanos en este campo y tomado medidas "adecuadas" en contra del tráfico de drogas, se le suspenden varios tipos de ayuda económica norteamericana. La legislación también considera la posibilidad de que la "certificación" se dé por "consideraciones de seguridad nacional" aun cuando el comportamiento en el campo específico del narcotráfico se considere insuficiente. En ambos casos, el congreso puede rechazar la sugerencia presidencial.

A partir de 1987, el proceso de certificación se convirtió en un irritante adicional de la relación en el campo del narcotráfico. Tanto en ese año como en 1988, el presidente norteamericano "certificó" las acciones mexicanas en este campo, pero los comités del congreso encargados del tema plantearon abiertamente su escepticismo y en un caso, el comité del senado votó en contra de la certificación presidencial. Al menos en parte el escepticismo de los legisladores se basó en el hecho de que las evaluaciones gubernamentales en las que se basó la decisión presidencial fueron bastante ambiguas. El argumento de seguridad nacional, por ejemplo, se empleó en el caso de 1988.

Una nueva vuelta de tuerca

La política exterior mexicana durante el sexenio de Miguel de la Madrid al mismo tiempo mantiene vigentes algunas de las más importantes

[72] Casar, *op. cit.*, p. 15.

innovaciones introducidas en el comportamiento internacional mexicano desde principios de los setenta y recupera una parte significativa de la herencia previa. La presencia activa en algunos de los desarrollos regionales y globales del periodo subrayaba la distancia recorrida desde la posguerra. La crisis de los principales espacios formales de acción multilateral durante el periodo va a contribuir durante el sexenio, por otra parte, a llevar el énfasis en los mecanismos informales de concertación política hasta el plano global. Sin embargo, es en el caso específico de la política centroamericana donde esta búsqueda de aliados se convierte en el principal elemento de continuidad con las innovaciones introducidas en el comportamiento internacional mexicano en el pasado inmediato. La defensa de principios sin buscar apoyo real en otros países parecía así realmente, al final del sexenio de Miguel de la Madrid, una cosa del pasado.

Es, sin embargo precisamente en relación con los principios rectores de la política exterior que se plantean algunos de los ejemplos más notables de recuperación de tradiciones. El comportamiento internacional será en el curso de estos seis años más cuidadoso de las implicaciones de sus acciones para el derecho internacional. La relevancia que se asigna a esta dimensión de la diplomacia nacional se resume en uno de los últimos actos del periodo en esta esfera, la elevación a rango constitucional, mediante la reforma del Artículo 89o. de la Constitución Política, de los principios fundamentales de la política exterior mexicana: no intervención, autodeterminación de los pueblos, solución pacífica de controversias, proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, igualdad jurídica entre los Estados, cooperación para el desarrollo y lucha por la paz y la seguridad internacionales. La unanimidad de votos que esta propuesta recibe por parte de los legisladores nacionales refleja la relevancia todavía para ese momento de los principales componentes del consenso interno respecto a las orientaciones fundamentales del comportamiento internacional del Estado mexicano.

Se plantean también otras diferencias interesantes en relación a los dos periodos gubernamentales previos. Se dará, por ejemplo relación relativamente menor de la figura presidencial, en parte como reflejo del estilo personal del nuevo presidente. Será éste el único de los tres sexenios examinados en el presente volumen en el que no se den cambios en la conducción de la Cancillería mexicana. Un solo secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda, dirigirá sus principales esfuerzos a lo largo de los seis años. La experiencia del sexenio demuestra también, por otra parte, que el solo prestigio no es garantía del éxito de una política de mayor presencia real en el campo internacional.



Bernardo Sepúlveda dirigió la Cancillería durante los seis años del gobierno de Miguel de la Madrid.

A lo largo de él se pierden varias candidaturas mexicanas importantes en el plano multilateral: ONUDI, SELA, Comisión Jurídica Interamericana, etcétera.

Los cambios son también significativos por lo que respecta al nuevo modelo de desarrollo económico que se instrumentó. Las exportaciones no petroleras crecieron durante el sexenio de De la Madrid a una tasa anual de 20%; las de manufacturas, aún más rápidamente. Esto contribuyó a la generación de un importante superávit en balanza comercial y resumió un proceso por el que la economía mexicana dejaba atrás las tendencias monoexportadoras del pasado inmediato. Sin embargo un punto de primera importancia se mantiene también en el periodo 1982-1988: la concentración de los intercambios en el mercado norteamericano. Como Sísifo, la diplomacia mexicana veía regresar la piedra de la diversificación a su punto de partida.

Las tareas de Sísifo

Si, después de revisar las principales características de la política exterior del Estado mexicano durante los sexenios de los presidentes Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel de la Madrid, se intenta resumir una lectura global del periodo, destacan inmediatamente los contrastes con el comportamiento internacional mexicano en el periodo de la posguerra, descrito en la Introducción de este volumen. El perfil de la política exterior mexicana tanto en relación con el lugar que ocupa entre los diversos temas de la agenda global del Estado mexicano como por lo que se refiere a la participación mexicana en algunos de los temas centrales de la discusión política y económica internacional del periodo, se incrementó notablemente. El activismo diplomático suplantará a la política de relativa pasividad del periodo anterior.

A lo largo de estas dos décadas, este nuevo activismo va definiendo sus características fundamentales y encontrando sus espacios de expresión propios. Algunas de las características del comportamiento internacional del Estado mexicano durante la posguerra serán significativamente ajustadas a lo largo de este proceso, trayendo tanto nuevas oportunidades como nuevos desafíos a la diplomacia mexicana. La relevancia del juridicismo dominante durante ese periodo, por ejemplo, será cuestionada al asumir la política exterior mexicana un contenido político mucho más definido a lo largo de las dos décadas revisadas en este volumen. En sus primeras expresiones, de hecho, el nuevo activismo encuentra frecuentemente difícil ceñirse estrictamente a los mismos principios que le habían dado coherencia y sentido en momentos anteriores, lo que lleva a un ajuste en los contenidos específicos que se dan a los mismos.

Esto es particularmente notable durante los dos primeros sexenios revisados. En los casos de Chile y Nicaragua, el gobierno mexicano emite juicios sobre la naturaleza de otros gobiernos y rompe relaciones diplomáticas con ellos a partir de tales juicios, aceptando la existencia de valores del individuo que están por encima de los derechos de los Estados, temática que se revertirá sobre la diplomacia mexicana al cabo de unos cuantos años. En el caso de la declaración conjunta franco-mexicana de 1981 sobre El Salvador la injerencia en los asuntos internos de otro Estado es también clara y directa. Como fue destacado al examinar ese periodo, durante el sexenio de Miguel de la Madrid, la diplomacia mexicana pone un renovado cuidado en la dimensión principista de sus acciones. Esto, sin embargo, no elimina plenamente la tensión fundamental: no resulta fácil conciliar principios cuyas formas concretas de expresión han enfatizado su naturaleza defensiva consistente con una actitud internacional fundamentalmente pasiva con los nuevos esfuerzos que la diplomacia mexicana llevará a cabo desde los setenta para intentar desarrollar una influencia real en temáticas que le conciernen directamente. Buscar una influencia real trae muchas veces consigo para los diplomáticos mexicanos la necesidad de ensuciarse las manos.

Durante el periodo del gobierno de Miguel de la Madrid, por otra parte, continúa también el proceso, iniciado por López Portillo, de localizar de manera más precisa estos espacios de influencia potencial. Los dos primeros sexenios revisados marcan el itinerario de esfuerzos, distintos, pero igualmente frustrados, por ampliar los márgenes de la "independencia relativa" de la política exterior mexicana ante Estados Unidos. La administración Echeverría intenta transferir al plano global el "acuerdo para disentir" forjado en el espacio más limitado del sistema interamericano. La diplomacia mexicana bajo López Portillo, por su parte, tiende a regresar en sus iniciativas más significativas al plano regional, geográfica y temáticamente más limitado. En éste, sin embargo, busca activamente la ampliación de sus parámetros de comportamiento internacional. Las diferencias en sus políticas ante la revolución sandinista en relación a lo que fue la actitud mexicana ante la revolución cubana en los sesenta, marcan claramente los perfiles de ese esfuerzo. El grado de continuidad mantenido por la administración De la Madrid al respecto es indudablemente significativo. La dimensión más significativa de su comportamiento respecto a la definición de los espacios de acción dominante para la diplomacia mexicana es la continuación del proceso de moderación de los esfuerzos por desarrollar un espacio de influencia real en el plano global —que fuese más allá de espacios de presencia mexicana bien establecidos, tales como el desarme— y el gradual regreso a la región geográfica más inmediata para México.

A pesar de los límites que encuentran, el costo de los esfuerzos por ampliar los márgenes de la autonomía relativa de la política exterior mexicana ante Estados Unidos es relevante en términos de su impacto sobre aspectos significativos de ésta, la más importante relación bilateral del país. Los entendimientos que guiaron la relación mexicano-norteamericana a lo largo de más de un cuarto de siglo, sacudidos desde el principio de los setenta como resultado de las medidas adoptadas por la administración Nixon, serán también cuestionados desde el otro lado de la frontera en momentos particularmente significativos de las dos décadas examinadas en este volumen.

Otro tipo de cambio en el comportamiento internacional del Estado mexicano resalta también ante su experiencia previa en esta esfera. La política exterior mexicana asume de manera consistente a lo largo de los años que hemos revisado un contenido explícitamente económico. En buena medida, de hecho, los temas económicos desplazan crecientemente a aquellos otros que habían dominado la agenda internacional mexicana en el periodo anterior. Para los ochenta la economía se encuentra ya claramente instalada en el asiento del conductor de la política exterior mexicana. El énfasis en la promoción de exportaciones dará a esta dimensión del comportamiento internacional mexicano, sin embargo, una presencia constante a lo largo de las dos décadas examinadas. Será precisamente en este espacio particular donde se concrete el sentido diversificador de la política exterior durante los setenta y los ochenta.

Puede de hecho argumentarse que activismo y diversificación de relaciones —no sólo económicas sino también políticas— han sido, en el caso mexicano, dos caras de la misma moneda. Los momentos que, como buena parte del periodo de posguerra, se identifican como de "pasividad" en realidad representan etapas de concentración de las relaciones exteriores mexicanos en Estados Unidos. La búsqueda de mayores espacios de autonomía, de la que el periodo examinado nos da tantas muestras, está a su vez generalmente asociada y detonada por la presencia de dificultades en la relación con los norteamericanos ante las que abrir los mayores espacios de maniobra posibles se transforma en una necesidad. Las dimensiones básicas de la política exterior mexicana durante el periodo se definen así, en muy buena medida, en relación con ese polo de relación intensa y en ocasiones sofocante que reiteradamente se plantea como un socio poco estable y confiable.

La otra cara de la moneda, los intentos frustrados de acercamiento con Estados Unidos documentados en estas páginas, no fue emprendida por la diplomacia mexicana con la misma convicción con la que se asu-

mieron los objetivos diversificadores del periodo sino que resultó más bien el resultado de las limitaciones en las opciones de que disponía el Estado mexicano en una coyuntura determinada. La historia de las dos décadas revisadas es de hecho, también en el plano económico, la historia de los esfuerzos recurrentes y frustrados del Estado mexicano por ampliar los márgenes de su autonomía. El recorrido seguido va a llevar del énfasis en la diversificación y el alejamiento relativo de Estados Unidos a la creciente aceptación en los círculos gubernamentales mexicanos de la atención preferencial que debe recibir la relación hacia el norte. Durante las dos décadas examinadas se modifican las bases de cualquier esfuerzo posible a este respecto. El agotamiento definitivo de la retórica de la "relación especial", será acompañado por una profunda redefinición de los entendimientos básicos en los que se fundamenta la relación bilateral. Gradualmente surgirán, sin embargo, bases novedosas para un nuevo tipo de acercamiento en el que la política exterior mexicana tendrá indudablemente que sufrir ajustes en el futuro seguramente tan significativos como los que sufrió desde principios de los setenta.

Las dimensiones explícitamente económicas de la diplomacia mexicana durante el periodo examinado tienen también, por otra parte, implicaciones significativas para otras características de la política exterior mexicana dominantes durante la posguerra. Contribuyen, por ejemplo, a que la política exterior termine estando, en casos como la decisión de entrar o no al GATT, íntimamente asociada con el debate de la política interna. Será, así, cada vez más abierta la existencia de ganadores y perdedores internos en relación con algunas de las decisiones de política exterior más significativas del periodo.

El énfasis en lo económico contribuye también, tanto al incremento en el número de participantes —burocráticos como no gubernamentales— en la formulación de la política exterior mexicana, como a una serie de modificaciones substantivas en el peso y la influencia relativas de cada uno de ellos. El resultado final será la paradoja de la disminución en la relevancia de las agencias diplomáticas tradicionales del Estado, al mismo tiempo que la relevancia de las vinculaciones internacionales del país se incrementó dramáticamente. La creciente dificultad por mantener una actitud coherente, "unitaria y racional" entre todos los participantes, gubernamentales y no gubernamentales, en la definición del comportamiento internacional mexicano será una de sus consecuencias más abiertas para fines del periodo examinado.

El creciente contenido económico de la política exterior mexicana durante las dos décadas examinadas destaca por último el hecho de

que, tal como durante el periodo de la posguerra, las características que ésta asume en el periodo más reciente están estrechamente vinculadas con factores condicionantes que se expresan tanto en el plano interno como en el internacional. En el plano interno, en efecto, uno de los elementos de mayor significación estará dado por el cambio de la estrategia de desarrollo hacia un modelo orientado no "hacia adentro" sino "hacia afuera", en el que las vinculaciones internacionales de la economía mexicana cobrarán una creciente importancia. A lo largo de estas páginas se han destacado también las substanciales modificaciones que tienen lugar por lo que respecta a la dimensión estrictamente política de los condicionantes internos de la política exterior. Ésta sufre también modificaciones significativas, que definen notables diferencias en el impacto que este tipo de consideraciones tiene sobre la conducción diplomática mexicana. Según lo he ya sugerido las coyunturas políticas con las que se inician las tres administraciones revisadas reflejan imágenes en espejo por lo que respecta a los sectores que demandan la mayor atención gubernamental: Echeverría tiene inicialmente que centrarse en los sectores progresistas de la coalición gubernamental en tanto que López Portillo y De la Madrid encontrarán en los sectores más conservadores los interlocutores fundamentales de sus programas de gobierno iniciales.

Existen, por otra parte, vinculaciones claras durante el periodo analizado en este volumen entre las modificaciones experimentadas en los condicionantes internos de la política exterior y aquellas otras que se dan en el segundo conjunto de variables utilizados en esta interpretación: el contexto internacional. Coinciden de hecho, como ha sido el caso en otros momentos de la historia nacional, momentos de realineamiento crucial en el plano interno y en el externo. Las dimensiones internacionales de este proceso van a estar marcadas por un complejo conjunto de desarrollos, algunos de los cuales culminan su evolución en el periodo inmediato posterior al del cierre temporal de este volumen.

No fue, por ejemplo, sino hasta 1989 que fue posible hablar de la superación de la "guerra fría" en su espacio de expresión más inmediato, el escenario europeo. La moderación del antagonismo entre las dos superpotencias y el abandono final ya no de la confrontación entre los bloques, sino de la noción misma de bloque como elemento organizador de intereses en el escenario internacional, plantea al final de este periodo el resurgimiento de otros problemas como motor fundamental de la vida internacional, en una coyuntura que encierra tanto oportunidades como amenazas, tanto en lo político estratégico como en lo económico.

Dos son, por ejemplo, las posibilidades básicas que plantea la evolución de los intercambios económicos internacionales al momento del cierre del periodo examinado en este volumen. De un lado, la consolidación si no de una economía verdaderamente global —ya que las nuevas realidades marginan de hecho a buen número de países— sí de un espacio de intercambio fundamentalmente abierto entre las principales potencias económicas y agrupaciones regionales del planeta. Del otro, la transformación de éstas últimas en los núcleos básicos de bloques económicos relativamente cerrados no sólo para sus principales competidores sino para el resto del mundo. El que sea una o la otra de estas posibilidades la que se concrete en los próximos años tendrá implicaciones muy distintas para el modelo de desarrollo económico dominante en México y otros países de América Latina. Pagando costos muy altos, hemos llevado a cabo transformaciones internas que posibilitan la incorporación de nuestra economía, de manera eficiente y competitiva, a los flujos de bienes, factores y servicios que tienden hoy a abrir como una posibilidad real la conformación de una economía auténticamente global. Los esfuerzos realizados encontrarán indudablemente un contexto internacional más adecuado en la medida en que el futuro se acerque a la consolidación de espacios comerciales y financieros genuinamente globales, en los que sea viable la diversificación de nuestros intercambios. Las posibilidades que encierra la multipolaridad económica se concretarán, si son éstos los contornos básicos del mundo futuro, en oportunidades reales para nosotros.

No es posible hoy, sin embargo, descartar la opción de un proteccionismo regionalizado, que nos pondría ante un conjunto de demandas cualitativamente distintas. Existe la posibilidad real de que nuevos conflictos de carácter fundamentalmente económico reemplacen a la guerra fría, generando obstáculos significativos para el desarrollo de nuestros países. El resultado previsible sería a todas luces inaceptable para nosotros. A pesar de los esfuerzos emprendidos en el ámbito interno, la modificación de nuestras estrategias de desarrollo se estrellaría con la imposibilidad de penetrar los principales mercados y fuentes de capital existentes en el mundo.

El interés profundo de una economía que como la mexicana tiende a enfatizar crecientemente sus vínculos con la economía mundial se centra en contribuir a evitar, en la mayor medida posible, la formación de bloques económicos y comerciales mutuamente excluyentes. Tender puentes entre los diversos polos de crecimiento económico que hoy dominan el escenario internacional debe ser prioridad fundamental de la política exterior mexicana durante los próximos años. La ampliación de las rela-

ciones con otras áreas del mundo debe ser considerado como un objetivo prioritario. En ese contexto tanto la CEE como Japón seguirán seguramente teniendo un papel de primera importancia. Prever las implicaciones de un proteccionismo regionalizado mediante la incorporación mexicana en uno de los espacios dinámicos de la economía internacional antes de su cierre recíproco, no es, sin embargo, una política que pueda fácilmente descartarse.

Es éste tan sólo un ejemplo de las alternativas de política que plantea la superación definitiva del "orden de la posguerra". Es tal vez apresurado presumir que al final de este largo periodo de transición estará algo que pudiese llamarse con propiedad "un nuevo orden", si por esto hemos de entender un mínimo de estabilidad y de interacciones ordenadas. La tendencia a referirse al sistema internacional que tiende a surgir a principios de los noventa como el inicio de una "nueva era" refleja una cierta nostalgia por la interacción ordenada y, en medida considerable, predecible, de los años de la posguerra. Lo que queda claro es que, en caso de consolidarse, el "nuevo orden" no tendrá las mismas características, en relación a los criterios que nos interesan, que el orden de la posguerra. El cambio será una de las constantes.

A lo largo de estas páginas he intentado subrayar la conexión existente entre los desarrollos internos del país, por una parte, y los espacios y demandas planteados por un contexto internacional cambiante, por la otra, como determinantes básicos de la política exterior mexicana. Son ya claramente visibles los contornos de un conjunto de realidades internacionales fundamentalmente distinto no sólo de aquel que definió los parámetros reales de nuestro comportamiento internacional durante la posguerra, sino de aquel otro que contribuyó a concretar las características fundamentales del comportamiento internacional mexicano en las últimas dos décadas. Poca similitud existe entre este mundo ciertamente nuevo y las imágenes que orientaron nuestros esfuerzos de transformación del sistema internacional en dirección de una mayor equidad y justicia desde principios de los setenta. Son éstas, sin embargo, para bien o para mal, realidades imposibles de ignorar. Realidades que es necesario tomar en cuenta al identificar los caminos más idóneos para continuar cualquier intento de definir un contexto internacional que facilite el éxito de los esfuerzos emprendidos en el plano interno para definir las bases de un nuevo periodo de crecimiento y desarrollo económico y social. La creatividad y capacidad de adaptación de la política exterior mexicana, ampliamente documentada en el pasado inmediato, será inevitablemente puesta a prueba en este nuevo contexto.

Bibliografía

Carlos Brandi Aleixo, *O Brasil e a América Central*, (Brasilia: Camara dos Deputados, Centro de Documentaçao e Informaçao, 1984).

Gabriela Arroyo Couturier, *La membresía de México en el régimen internacional de deuda externa, 1982-1988*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1990.

René Arteaga, *México y la UNCTAD*, (México: Fondo de Cultura Económica, 1973).

Bruce Michael Bagley, Roberto Álvarez y Katherine J. Hagedorn (eds.), *Contadora and the Central American Peace Process: Selected Documents*, (Boulder: Westview Press, 1985).

Enrique Baloyra, *El Salvador in Transition*, (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1982).

Benjamin J. Cohen, *In Whose Interest? International Banking and American Foreign Policy*, (New Haven: Yale University/Council on Foreign Relations, 1966).

Gordon Connell-Smith, *The Inter-American System*, (London: Oxford University Press, 1966).

Wayne Cornelius, *The Political Economy of Mexico under De la Madrid. The Crisis Deepens*, (San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California-San Diego, 1986).

Claudia Franco, *Las ventas de petróleo crudo mexicano para la reserva estratégica petrolera de Estados Unidos*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1986.

Carlos Fuentes, *Tiempo mexicano*, (México: Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1972).

José de Fuentes Mares, *Historia de dos orgullos*, (México: Océano, 1984).

Joseph M. Grieco, *Cooperation among Nations: Europe, America and Non-Tariff Barriers to Trade*, (Ithaca: Cornell University Press, 1990).

Rosario Green, *El endeudamiento público externo de México*, (México: El Colegio de México, 1976).

Luis Malpica Lamadrid, *¿Qué es el GATT?*, (México: Grijalbo, 1979).

Manuel Moreno Sánchez, *México, crisis y perspectiva 1968-1972*, Institute of Latin American Studies, University of Texas, Austin s/f.

Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, (México: El Colegio de México, 1976).

——, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, (México: SEP/Foro 2000, 1986).

James N. Rosenau (ed.), *Domestic Sources of Foreign Policy*, (New York: The Free Press, 1967).

Enrique Santos Calderón, *La guerra por la paz*, (Bogotá: CEREC, 1985).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Deuda externa pública mexicana*, (México: Fondo de Cultura Económica, 1988).

Yoram Shapira, *Mexican Foreign Policy Under Echeverría*, (Beverly Hills: Sage, 1978).

Gabriel Silva Luján, *Política exterior: ¿continuidad o ruptura?*, (Bogotá: CEREC, 1985).

A. Sizonenko, *La URSS y Latinoamérica ayer y hoy*, (Moscú: Editorial Progreso, 1972).

Glenn H. Snyder y Paul Diesing, *Conflict among Nations*, (Princeton: Princeton University Press, 1977).

Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, (México: Siglo XXI Editores, 1975). Quinta edición.

Harry G. Summers, *On Strategy: a Critical Analysis of the Vietnam War*, (Nueva York: Dell Publishing Co., 1984).

James D. Theberge, *The Soviet Presence in Latin America*, (Nueva York: Crane, Russak & Co., Inc., 1974).

Varios autores, *México frente a Estados Unidos. Petróleo y soberanía*, (México: Editorial Posada, 1979).

Varios autores, *Las relaciones México-Estados Unidos*, (México: UNAM/ Nueva Imagen, 1980).

Richard Alan White, *The Morass: United States Intervention in Central America*, (Nueva York: Harper & Row, 1984).

José Antonio Zabalgoitia Trejo, *La política exterior de México; dos intentos de activismo*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1986.

Artículos

Aguayo "México en transición y Estados Unidos: ¿un problema de percepciones o de seguridad nacional?", en Riordan Roett (Comp.) *México y Estados Unidos: el manejo de la relación*, (México: Siglo XXI, 1989).

Charles D. Ameringer, "Foreign Policy of Democratic Venezuela", en John D. Martz y David J. Myers (eds.), *Venezuela: The Democratic Experience*, Nueva York, Praeger, 1986 (edición revisada).

Carlos Arriola, "Gran Bretaña y Bélgica: las expectativas mexicanas", en "Documentos y Comentarios en torno al viaje del presidente Echeverría", *Foro Internacional*, vol. XIV, núm. 1, julio-septiembre de 1973.

———, "El acercamiento mexicano chileno, 1972-1973", en Varios autores, *Lecturas de política exterior mexicana*, (México: El Colegio de México, 1979).

Banco Nacional de Comercio Exterior, "Amplias perspectivas de explotación petrolera", *Comercio Exterior*, octubre de 1974.

Banco Nacional de Comercio Exterior, "Las perspectivas petroleras de México", *Comercio Exterior*, octubre de 1974.

Carlos Bazdresch, "La política económica", *Plural*, número 22, julio de 1973.

Pascal Beltrán del Río, "Entretelones de los coqueteos de Díaz Ordaz, Echeverría y López Portillo con la jerarquía católica", en *Proceso*, núm. 632, 12 de diciembre de 1988.

Bendesky y Godínez, "La disuasión financiera: el caso de México" Centro de Investigación y Docencia Económicas, Instituto de Estudios de Estados Unidos, mimeo, 1987.

León Bendesky y Víctor Godínez, "La deuda externa de México: un caso de cooperación conflictiva", CIDE/Instituto de Estudios de Estados Unidos, mimeo, marzo de 1988.

Brian Timothy Bennett, "Las relaciones comerciales recientes de México y Estados Unidos: resultados positivos y mayor cooperación", en Riordan Roett, (Comp.), *México y Estados Unidos: el manejo de la relación*, (México: Siglo XXI, 1989).

Samuel Berkstein, "México: estrategia petrolera y política exterior", en *Foro Internacional*, vol. XXI, núm. 1 (81), julio-septiembre de 1980.

Robert Bond, "Regionalismo en América Latina: perspectivas del Sistema Económico Latinoamericano (SELA)", en *Foro Internacional*, vol. XVIII, núm. 2 (70).

———, "Venezuela's Role in Internacional Affairs", en Robert D. Bond (ed.), *Contemporary Venezuela and its Role in International Affairs*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1977.

Antonio Carrillo Flores, "La política exterior de México", en *Foro Internacional*, vol. VI, núm. 2-3, octubre 1965-marzo, 1966.

María Amparo Casar y Guadalupe González, "Proceso de toma de decisiones y política exterior en México: El ingreso al GATT", Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, mimeo, noviembre de 1987.

José I. Casar, "Una evaluación de la política mexicana hacia la inversión extranjera", en Riordan Roett (Comp.), *México y Estados Unidos: el manejo de la relación*, (México: Siglo XXI, 1989).

Jorge Chabat, "La entrevista De la Madrid-Reagan: Logros y desacuerdos", en *Carta de Política Exterior Mexicana*, año III, núm. 4, julio-agosto de 1983.

William Chislett, "Portillo learns the power and politics of petroleum", *Financial Times*, 15 de noviembre de 1978.

——, "UK and Mexico plan oil and nuclear cooperation", *Financial Times*, 16 de enero de 1978.

Jorge I. Domínguez y Juan Lindau, "The primacy of politics: comparing the foreign policies of Cuba and Mexico", en *International Political Science Review*, vol. 5, núm. 1, 1984.

Julio Faesier, "La segunda Conferencia de Comercio y Desarrollo", en *Foro Internacional*, vol. IX, núm. 1 (33), julio-septiembre de 1968.

Romeo Flores Caballero, "La elaboración de la Carta. Antecedentes de un nuevo orden internacional", en Kurt Waldheim *et. al.*, *Justicia Económica Internacional; contribución al estudio de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados*, (México: Fondo de Cultura Económica, 1976).

Lucilla Gallavresi, "Carter in Messico: Ancora delusioni", *Relazioni Internazionalli*, núm. 8, febrero de 1979.

Octavio Raziel García, "López Portillo al llegar a Panamá: Deseable que los Tratados no contengan enmiendas", *El Nacional*, primero de octubre de 1979.

Plácido García Reinoso, "México y la II UNCTAD", en *Comercio Exterior*, núm. XVIII (18).

Humberto Garza Elizondo, "México y la República Popular China", en "Documentos y Comentarios en torno al viaje del presidente Echeverría", *Foro Internacional*, vol. XIV, núm. 1, julio-septiembre de 1973.

John M. Goshko, "Nueva fase amistosa México-EU", en *Excélsior*, 13 de enero de 1977.

C. Gribomont y M. Rimez, "La política económica del gobierno de Luis Echeverría (1971-1976): un primer ensayo de interpretación", El *Trimestre Económico*, vol. XLIV (4), núm. 176, octubre-diciembre de 1977.

Antonio Gómez Robledo, "Directrices fundamentales de la política exterior mexicana", en *Foro Internacional*, vol. VI, núm. 2-3, octubre 1965-marzo 1966.

Juan M. Gómez-Robledo V., "La iniciativa de paz y de desarme de Nueva Delhi", Documentos del Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos, núm. 3/86, 1986.

Guadalupe González, "México", en Gerhard Drekonja K. y Juan G. Tokatlián, *Teoría y práctica de la política exterior latinoamericana*, (Bogotá: CEREC, 1983). También publicado como "Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en Olga Pellicer (ed.), *La política exterior de México. Desafíos en los ochentas*, (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1983).

George Grayson, "Mexico's Opportunity: The Oil Boom", en *Foreign Policy*, núm. 29, invierno de 1977-78.

María del Rosario Green, "Deuda pública externa y dependencia. El caso de México", en *Foro Internacional*, vol. XIII, núm. 2, octubre-diciembre, 1972.

Rosario Green, "Deuda externa y política exterior: la vuelta a la bilateralidad en las relaciones internacionales de México", en *Foro Internacional*, vol. XVIII, núm. 1, (69), julio-septiembre, 1977. Rosario Green, "Todos los caminos llevan a Washington", *Nexos*, año II, enero de 1979.

——, "La diplomacia multilateral mexicana y el diálogo norte-sur", en Olga Pellicer (ed.), *La política exterior de México: desafíos en los*

ochentas, (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1983).

Alma Guillermoprieto y David Hoffman, "Document Describes How U.S. 'Blocked' a Contadora Treaty". *The Washington Post*, 6 de noviembre de 1984.

William A. Hazelton, "The Foreign Policies of Venezuela and Colombia: Collaboration, Competition, and Conflict", en Jennie Lincoln y Elizabeth Ferris (eds.), *The Dynamics of Latin American Foreign Policies*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1984.

Brigit S. Helms, "Limited Pluralism in Mexico: A Case Study of the Public Consultation on GATT Membership", The Johns Hopkins University, School of Advanced Internacional Studies y El Colegio de México, mimeo, 1984.

René Herrera y Manuel Chavarría, "México en Contadora: una búsqueda de límites a su compromiso en Centroamérica", en *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 4. abril-junio de 1984.

David Ibarra, "Mercados, desarrollo y política económica", en Varios autores, *Cuestiones Económicas Nacionales. Comercio Exterior, 1951-1970*, (México: Banco Nacional de Comercio Exterior, 1971).

Julio Labastida, "Los grupos dominantes frente a las alternativas de cambio", en Varios autores, *El perfil de México en 1980*, vol. 111, (México: Siglo XXI, 1972).

Carmen Lira, "Muchos problemas de México, por la relación con Estados Unidos: JLP", en *Uno más uno*, 14 de octubre de 1978.

Javier Lozada, "La palabra de México se oye: Carter", *Novedades*, jueves 15 de febrero de 1979.

Nora Lustig, "The Mexican Economy in the Eighties: An Overview", Ponencia presentada al Seminario México-Japón, Centro de Estudios de Asia y África, San Juan del Río, junio 1989. p. 1.

Ricardo Macouzet, "La diplomacia multilateral de México en el gobierno de Miguel de la Madrid: Contadora, Grupo de los Ocho y Grupo de los Seis", en *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 3 (119), enero-marzo de 1990.

Miguel de la Madrid, "Mexico: the new challenges", en *Foreign Affairs*, vol. 63, núm. 1, otoño de 1984.

Carlos Marín, "España como ejemplo. Diplomacia improvisada, en *Proceso*, núm. 56, 28 de noviembre de 1977.

Douglas Martin, "U.S. Officials Expect to Buy Natural Gas Despite Mexico Protest That Plan is Dead", *Wall Street Journal*, 13 de octubre de 1978.

John D. Martz, "Venezuelan Foreign Policy towards Latin America" en Robert D. Bond (ed.), *Contemporary Venezuela and its Role in International Affairs*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1977.

John F. McShane, "Emerging Regional Power: Mexico's Role in the Caribbean Basin", en Elizabeth Ferris y Jeannie Lincoln (eds.), *Latin American Foreign Policies: Global and Regional Dimensions*, (Boulder: Westview Press, 1981).

Gilbert W. Merkx, "The future of Latin America: Dimensions of Change", ponencia presentada a la reunión anual de la American Sociological Association, San Francisco, California, septiembre 6-10, 1982. En Middlebrook, Kevin y Rico, Carlos, *U.S.-Latin American Relations in the Eighties*. (Pittsburg University Press, 1985).

Jorge Eduardo Navarrete, "Desequilibrio y dependencia en las relaciones económicas internacionales de México", en Miguel Wionczek (ed.), *¿Crecimiento o desarrollo económico?*, (México: SEP 70, 1972).

Mario Ojeda, "El perfil internacional de México en 1980", en Varios autores, *El perfil de México en 1980*, vol. 111, (México: Siglo XXI, 1972).

——, "México y Canadá", en "Documentos y comentarios en torno al viaje del presidente Echeverria", *Foro Internacional*, vol. XIV, núm. 1, julio-septiembre de 1973.

——, "La política internacional", en *Plural*, núm. 22, julio de 1973.

——, "El lugar de México en el mundo contemporáneo", en *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 4 (96), abril-junio de 1984.

Francisco Ortiz Pinchetti, "Sí existe política exterior, ha perdido la brújula", en *Proceso*, núm. 120, 19 de febrero de 1979.

Olga Pellicer de Brody, "Cambios recientes en la política exterior de México", en *Foro Internacional*, vol. XIII, núm. 2, octubre-diciembre, 1972.

——, "El tercermundismo del capitalismo mexicano: ideología y realidad", en *Cuadernos Políticos*, núm. 3, enero-marzo de 1973.

——, "Introducción", en "Documentos y comentarios en torno al viaje del presidente Echeverría", *Foro Internacional*, vol. XIV, núm. 1, julio-septiembre de 1973.

Tomás Peñaloza, "La formulación de la política exterior de los Estados Unidos de América y su impacto sobre México", en *Foro Internacional*, vol. XVIII, núm. 1 (69), julio-septiembre, 1977.

Carlos Pereyra, "Diplomacia independiente. México, nación sólida", en *Excélsior*, lunes 24 de mayo de 1976.

Guy Poitras, "Mexico's Foreign Policy in an Age of Interdependence", en Elizabeth G. Ferris y Jeannie K. Lincoln, (eds.), *Latin American Foreign Policies: Global and Regional Dimensions*, (Boulder: Westview Press, 1981).

James Reston, "Mexico Lectures the U.S.", en *The New York Times*, 16 de febrero de 1979.

Carlos Rico F., "El proceso de Contadora en 1985: ¿Hasta dónde es posible incorporar las preocupaciones de Estados Unidos?" en Gabriel Székely (comp.), *México-Estados Unidos 1985*, (México: El Colegio de México, 1986).

——, " Mexico and Latin America: The Limits of Cooperation", *en Current History*, vol. 86, núm. 518, marzo de 1987.

——, "The Contadora Experience and the Future of Collective Security", en Richard J. Bloomfield y Gregory F. Treverton (eds.), *Alternative to Intervention: a New U.S. -Latin American Security Relationship*, (Londres: Lynne Rienner Publishers, 1990).

Marc Rimez, "México. Una política económica de transición: 1977-78", CIDE, mimeo, 1978.

Federico Salas, "La política exterior de la próxima administración: ¿se advierten ya algunos lineamientos?" en *Carta de Política Exterior Mexicana*, CIDE, Departamento de Política Internacional, año II, núm. 5, agosto-septiembre de 1982.

——, "La política exterior de México en tiempos de la crisis del multilateralismo: la búsqueda de la paz, el desarme y el desarrollo", en *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 3 (119), enero-marzo de 1990.

Rafael Segovia, "México y Francia", en "Documentos y comentarios en torno al viaje del presidente Echeverría", *Foro Internacional*, vol. XIV, núm. 1, julio-septiembre de 1973.

——, "La política nacional", en *Plural*, número 22, julio de 1973.

Bernardo Sepúlveda Amor, "Reflexiones sobre la política exterior de México", en *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 4, abril-junio de 1984 (96).

Yoram Shapira, "Mexico's Foreign Policy Under Echeverría: a retrospect", *Interamerican Economic Affairs*, vol. 31, núm. 4, primavera 1978.

Dale Story, "Trade Politics in the Third World: a case study of the Mexican GATT decision", en *Internacional Organization*, vol. 36, núm. 4, otoño de 1982.

Carole Schwartz y Breny Cuenca, "El camino militar-electoral de la Administración Reagan para El Salvador versus la negociación política", en CECADE-CIDE (eds.), *Centroamérica: crisis y política internacional*, (México: Siglo XXI, 1982).

Blanca Torres Ramírez, "México y la Unión Soviética", en "Documentos y comentarios en torno al viaje del presidente Echeverría", *Foro Internacional*, vol. XIV, núm. 1, julio-septiembre de 1973.

Ricardo Valero, "La política exterior en la coyuntura actual de México", en *Foro Internacional*, vol. XIII, núm. 2 (50), octubre-diciembre, 1972.

Documentos

"Address by the Secretary for Foreign Affairs of Mexico, Dr. Emilio O. Rabasa, at the XXVIII Session of the General Assembly of the United Nations, en *Mexico in the XXVIII Session of the General Assembly, (Nueva* York: Permanent Mission of Mexico to the United Nations, 1974).

Jorge Castañeda, Secretario de Relaciones Exteriores de México, Intervención ante la VI Conferencia Cumbre de los Países No Alineados. Reproducida en "Jorge Castañeda: Actualmente se trata de someter a los débiles por la guerra económica", *El Día*, 9 de septiembre de 1979, pág. 3.

Comisión Económica para América Latina, *Relaciones económicas de América Latina con los países del Consejo de Asistencia Mutua Económica*, Santiago de Chile; CEPAL, 1982.

"Discurso Pronunciado por el C. Lic. Luis Echeverría Álvarez, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos ante la Conferencia Mundial de la Alimentación, en la Ciudad de Roma, Italia, el día 11 de noviembre de 1974", en *Luis Echeverría ante la Conferencia Mundial de la Alimentación*, (México: Plataforma de Profesionales Mexicanos, A.C., 1974).

"Discurso del presidente de México en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar", en *Documentos de Política Internacional*, (México: Secretaría de la Presidencia, 1974).

Informe de la Comisión Nacional Bipartita sobre Centroamérica, USIS, enero de 1984.

Luis Echeverría, "Informe a la nación", al concluir la "Visita del presidente de la República mexicana a países europeos". Presidencia de la República, *Carta de México*, número 19, febrero de 1974, Separata.

José López Portillo, "En torno a la visita del presidente Carter a México", *en Cuadernos de Filosofía Política*, núm. 17, (México: Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980).

Emilio O. Rabasa, "Proyección universal de México. Diciembre de 1970 a octubre de 1975", Conferencia Pronunciada en la Heroica Escue-

la Naval, Antón Lizardo, Municipio de Alvarado, Veracruz, 31 de octubre de 1975, pág. 28.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *El proceso de adhesión de México al GATT,* (México: Dirección General de Comunicación Social, 1985).

Secretaría de la Presidencia, *México en las Naciones Unidas*, Cuadernos de Documentación, Serie Estudios, número 2, (México: SP, 1971).

Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, (México: SPP, 1983).

"Visita del papa Juan Pablo II", en *El gobierno mexicano. Tercer año de gobierno*, (México: Presidencia de la República, 1979). Núm. 26.

Índice onomástico

ILUSTRACIONES

35 Luis Echeverría en Gran Bretaña, es recibido por la reina y el príncipe. Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica. Fondo: Hermanos Mayo. Cronológico 29.283.

36 Luis Echeverría en Roma con el papa Paulo VI. Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica. Fondo: Hermanos Mayo. Cronológico 29.881.

37 Viaje de Luis Echeverría a Europa del 2 al 16 de febrero de 1974. Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica. Cronológico 29.881.

38 Estampilla postal conmemorativa del 10 Aniversario del Tratado de Tlatelolco. Emitida el 14 de febrero de 1977.

43 Discurso de Luis Echeverría en la UNCTAD. Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica. Fondo: Hermanos Mayo. Cronológico 28.412.

44 SRE, Conferencia de la ONU sobre comercio y desarrollo, presidida por el Lic. Rabasa. Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica. Fondo: Hermanos Mayo. Cronológico 30.135.

47 El Derecho del Mar. Archivo de la Revista *Tiempo*.

50 Reunión de los 77. Luis Echeverría y José López Portillo en la reunión. Archivo de la Revista *Tiempo*, núm. 1795, 27 de septiembre de 1976.

52 Visita del presidente de Chile: Salvador Allende, a México. Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica. Fondo: Hermanos Mayo. Cronológico 28.977.

54 Sesión III de la Comisión Internacional Investigadora de los crímenes de la Junta Militar Chilena. Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica. Fondo: Hermanos Mayo. Cronológico 30.713.

58 Exploración y descubrimiento de reservas petroleras. Gálvez, Arturo. *La industria petrolera en México. Una Crónica.* III. Crisis del crecimiento y expansión de Pe-

tróleos Mexicanos. 1970-1988. México, Petróleos Mexicanos, 1988.

59 Entrevista de los presidentes de México y de Estados Unidos: Luis Echeverría Álvarez y Gerald Ford. Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica. Fondo: Hermanos Mayo. Cronológico 30.432.

61 Emilio O. Rabasa. Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica. Fondo: Hermanos Mayo. Alfabético general, sobre 7326.

63 El Presidente Luis Echeverría Álvarez en la XXX Asamblea General. *El Nacional*, 8 de octubre de 1975.

70 Toma de posesión del presidente José López Portillo en el Auditorio Nacional el 1o. de diciembre de 1976. Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica. Fondo: Hermanos Mayo. Cronológico 32.014.

75 El presidente José López Portillo sale rumbo a España tras 40 años de no tener relaciones diplomáticas, para entrevistarse con el rey Juan Carlos y el primer ministro Adolfo Suárez. Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica. Fondo: Hermanos Mayo. Cronológico 32.586.

75 Estampilla postal conmemorativa de la reanudación de relaciones diplomáticas con España, emitida el 8 de octubre de 1977.

76 El presidente José López Portillo es recibido en la Unión Soviética por el presidente del Soviet Supremo Leonid Brezhnev. Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica. Fondo: Hermanos Mayo. Cronológico 32.989.

79 Mapa que marca la ruta del gasoducto Cactus-Reynosa. Gálvez, Arturo, *op. cit.*

82 El presidente James Carter pronuncia un discurso en la Cámara de Diputados durante su visita a México. Archi-

vo General de la Nación. Centro de Información Gráfica. Fondo: Hermanos Mayo. Cronológico 33.452.

7 Portada de la Revista *Transformación*. 5a. Época, vol. III, núm. 35, marzo, 1979.

0 Santiago Roel. Secretaría de Relaciones Exteriores. Fototeca. Caja 16, sobre 9.

2 José López Portillo y Fidel Castro en Cozumel, Quintana Roo. Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica. Fondo: Hermanos Mayo. Cronológico 33.593.

5 Jorge Castañeda. Secretaría de Relaciones Exteriores. Fototeca. Caja 16, sobre 35.

8 Los presidentes de México y Venezuela firman el Acuerdo de San José. *Uno más Uno*, agosto 4, 1980.

03 Los Jefes de Estado o de gobierno que asistieron a la Reunión Internacional sobre Cooperación y Desarrollo o Diálogo Norte-Sur, celebrado en Cancún, Quintana Roo. Archivo de la Revista *Tiempo*.

06 Alfonso García Robles. Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica. Fondo: Hermanos Mayo. Alfabético general, sobre 3364.

08 Primera visita del papa Juan Pablo II a México. Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica. Fondo: Hermanos Mayo. Cronológico 33.427.

11 Ing. Jorge Díaz Serrano. Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica. Fondo: Hermanos Mayo. Alfabético general, sobre 2508.

13 Exportación de productos petroleros. Archivo de la Revista *Tiempo*.

20 Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, presidente de México. Presidencia de la República. Dirección General de Co-

municación Social. *Miguel de la Madrid, un hombre, una nación, un futuro*. México, Imprenta Madero.

123 *Plan Nacional de Desarrollo*. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1988.

125 Grupo Contadora. El presidente Miguel de la Madrid con los presidentes de Colombia, Panamá y Venezuela. Presidencia de la República. Dirección General de Comunicación Social, *op. cit.*

129 Regresan a El Salvador soldados que la junta de gobierno envió a Estados Unidos para adiestrarse en la lucha antiguerrillera. *Uno más uno*, año V, núm. 1612, 7 de mayo de 1982.

134 Guerrilleros contrarrevolucionarios. Archivo de la Revista *Tiempo,* núm. 2191, 30 de abril de 1984.

136 Daniel Ortega. Archivo de la Revista *Tiempo*, núm. 2191, 30 de abril de 1984.

143 Banderas del Grupo Lima o Grupo de Apoyo a Contadora. Argentina, Brasil, Perú y Uruguay.

145 El presidente Miguel de la Madrid con el presidente de Brasil Joao Baptista Figueiredo. Presidencia de la República. Dirección General de Comunicación Social, *op. cit.*

149 El presidente Miguel de la Madrid con el presidente de Brasil Joao Baptista Figueiredo, durante su gira por Sudamérica en abril de 1984. Archivo de la Revista *Tiempo*.

155 Noticia sobre la Declaración Conjunta emitida por el Grupo de los Seis en Nueva Delhi. *Uno más uno*, enero 29, 1985.

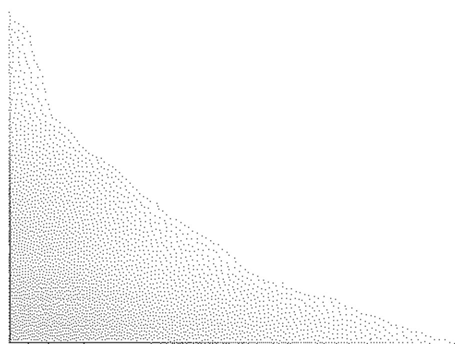
158 Los presidentes de México y Estados Unidos, Miguel de la Madrid y Ronald Reagan. Presidencia de la República. Dirección General de Comunicación Social, *op. cit.*

161 Efectos del sismo de 1985 en Tlatelolco, D.F. Archivo General de la Nación. Unidad de la Crónica de la Presidencia, 1982-1988. Prensa Nacional. Sismos, 1985.

165 Varios billetes. Archivo de la Revista *Tiempo*.

167 Industria Siderúrgica Nacional. Revista *Transformación*. 5a. Época, vol. II, núm. 21, enero, 1978.

172 Bernardo Sepúlveda Amor. Secretaría de Relaciones Exteriores. Fototeca. A3/1, sobre 87.



Para esta edición colaboraron:
Juventina Bahena
Gilda Castillo
Eleonora Espinoza
Alicia García Cortés
María Rosa López
Alma Mendiola
Felipe Ugalde

MÉXICO Y EL MUNDO
HISTORIA DE SUS RELACIONES EXTERIORES

se terminó de imprimir en junio de 2000 en la ciudad de México. La tipografía y la formación estuvieron a cargo de Pedro Luis García y la producción de Pinacoteca Editores. La preprensa fue hecha por Sigma Color de México y la impresión por Lito-Grapo. La presente edición consta de 1,000 ejemplares.